MÉXICO Y EL MUNDO

HISTORIA DE SUS RELACIONES EXTERIORES

TOMO

VII

De la guerra al mundo bipolar



SENADO DE LA REPÚBLICA

Carta de rutas aéreas, 1957
(Mapoteca Manuel Orozco y Berra, SAGAR).
Fotografía: Jorge Moreno Cárdenas

Participaron:
Miguel Ángel Covién G.
Rogelio Aguirre Vilchis
Myriam Caballero Mabarak
Rocío Castañeda Quiroz
Francisco Contreras Rodríguez
Francisco de Casas Parada
Francisco del Bosque García
Roberto González Vallejo
Ma. Eugenia Castañeda Quiroz

Responsables de la investigación iconográfica:

Adela Pinet Plasencia
Evangelina Villarreal Murueta

Agradecemos a las siguientes personas e instituciones las facilidades otorgadas para la utilización de su acervo a fin de ilustrar la presente serie:

Acervo del Senado de la República
Archivo General de la Nación
Dr. Edmundo O'Gorman
Arq. Fernando Abascal Sherwell
Biblioteca Nacional de Antropología e Historia
Biblioteca Nacional, UNAM
Biblioteca del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM
Biblioteca del Instituto Anglo Mexicano de Cultura
Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada de la SHCP
Biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México
Acervo Histórico Diplomático de la SRE
Hemeroteca Nacional, UNAM
Mapoteca Manuel Orozco y Berra, SAGAR
Museo Nacional de Historia
Museo Nacional de las Intervenciones
Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística

Segunda edición aumentada, junio 2000

Impreso en México
ISBN 968-6512-85-2 Obra Completa
ISBN 968-6512-82-9 Tomo VII

Edición del Senado de la República, a cargo
de la Comisión Editorial y su Secretariado Técnico.

MÉXICO Y EL MUNDO
HISTORIA DE SUS RELACIONES EXTERIORES

TOMO
VII

De la guerra al mundo bipolar

Blanca Torres

EL COLEGIO DE MÉXICO



SENADO DE LA REPÚBLICA

LVII LEGISLATURA

Cámara de Senadores

Junta de Coordinación política

María de los Ángeles Moreno Uriegas
PRESIDENTA

Gabriel Jiménez Remus
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Héctor Sánchez López
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Eduardo Andrade Sánchez
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Rodolfo Becerril Straffon
GRUPO PARLAMENTARIO PRI

Juan de Dios Castro Lozano
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Adalberto Campuzano Rivera
SECRETARIO GENERAL DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

Graciela Brasdefer Hernández
TESORERA

Índice

Introducción

Este libro procura ofrecer a lectores no especializados la historia de la política exterior de México en los 30 años siguientes al inicio de la segunda guerra mundial, entendida aquélla como lo hacían sus artífices, entre ellos, Antonio Carrillo Flores: las decisiones y acciones de carácter estratégico o táctico que nuestro país tomó para la defensa y promoción de sus intereses en sus relaciones con el resto del mundo.

La política exterior en estos años jugó, según estudiosos que la han analizado, un papel marginal, secundario y meramente defensivo del proyecto interno; fue una especie de muro de contención frente a la dinámica internacional. Otros la han calificado de una política de bajo perfil cuyo objetivo era mantener un entendimiento especial con los Estados Unidos que le permitiera eliminar obstáculos y lograr apoyo para su crecimiento económico; hubo breves momentos en que estas relaciones se hicieron tensas al imponerse razones de política externa y, sobre todo interna, que llevaron a México a adoptar posiciones distintas e, incluso, opuestas a las estadounidenses especialmente en organismos internacionales. Sin embargo, se afirma que el gobierno mexicano procuró siempre superar esas tensiones justificando su actuación con argumentos jurídicos y, las más de las veces, recurriendo a argumentos de tipo procesal y evitando hacer proselitismo en favor de su posición.

Estos juicios contienen gran parte de verdad, aunque al generalizar en el tiempo y en los temas, se minimizan diferencias, a mi ver sustantivas, entre periodos gubernamentales y en el manejo de asuntos concretos. Estas diferencias emergen con mayor claridad si incorporamos a nuestro análisis tanto las grandes líneas de la política y los principios en

que ésta se ha basado —que en muchos casos anteceden o trascienden al periodo que estudiamos—, cuanto la forma en que se llevó a la práctica aquella política: la diplomacia cotidiana de México. Resumir en este libro este esfuerzo es absolutamente imposible. De ahí que haya elegido algunos asuntos que creo ejemplifican con claridad la actuación de nuestro país en el escenario internacional desde el inicio de la segunda guerra mundial hasta el momento en que comenzaron a aflorar los desajustes en el orden internacional que se estableció al final de ese conflicto bélico.

La segunda guerra mundial modificó sustancialmente la percepción del gobierno norteamericano sobre la importancia de nuestro país para su seguridad vital, que dio a México —convencido éste de antemano de que sus posiciones antifascistas lo empujaban hacia el bando de los aliados— una mayor capacidad de negociación frente a su vecino del norte, tanto para encontrar soluciones a los problemas bilaterales, añejos y nuevos, más importantes, como para hacer frente a los problemas que la emergencia bélica provocaba en el país y, también para aprovechar las oportunidades que ésta ofrecía. La cooperación entre las dos naciones durante la guerra fue amplia tanto en el terreno político, como en el económico y, por supuesto, el militar. Esta cooperación y, en general, el estrechamiento de los lazos de todo tipo entre los dos países, en especial los económicos, dio paso a una profunda dependencia de los mercados de bienes y servicios y financieros norteamericanos, dependencia que fue casi absoluta durante los años cuarenta y principios de los cincuenta, para comenzar a descender lentamente conforme se recuperaron las economías europeas y japonesa. Los acuerdos firmados al calor del conflicto bélico, sobre todo en materia de deuda externa, restauraron el crédito internacional de México, el que adoptó un patrón de crecimiento económico que lo llevó a depender, cada vez más, de recursos financieros externos que volvieron a serle accesibles.

En los tres primeros capítulos nos referimos básicamente a la política de México hacia los Estados Unidos, lo que se explica y justifica por la profunda concentración de la atención que nuestro país dio a las relaciones con su vecino del norte, aun cuando no dejamos de mencionar su actuación en los organismos internacionales que se crearon en esos años. La actitud de México hacia éstos y, en particular hacia la Organización de Estados Americanos, pasó del entusiasmo inicial de que a través de ellos podía lograrse una época de paz con justicia a la desilusión y al deseo de mantenerse al margen de la OEA, primero porque sintió que los objetivos prioritarios de aquéllos no eran los de los países subdesarrollados y, después, porque vio cómo la guerra fría se filtraba en el organismo interamericano.

Dentro de los márgenes de concentración en la relación bilateral, en estos sexenios observamos momentos de mayor o menor interés de México en los asuntos internacionales; una especie de flujo y reflujo que continuó en los siguientes dos periodos presidenciales. Sin embargo, en el cuarto de ellos, el correspondiente al gobierno de Adolfo López Mateos, apreciamos un mayor deseo de aumentar la presencia de nuestro país en el exterior y un esfuerzo inicial por diversificar los lazos económicos, políticos y culturales con naciones del continente americano y de otros. Este interés se redujo un tanto en el siguiente sexenio, aunque el gobierno reconocía que el país no podía ya permanecer aislado.

Deseo resaltar al apoyo que me proporcionó Pablo Picato, quien con gran diligencia y perspicacia recopiló y organizó gran parte del material aquí incluido. Martha Elena Vernier pacientemente mejoró el estilo de este libro. María de la Paz Díaz y María Elena Hernández colaboraron en el trabajo de mecanografía. A todos ellos mi agradecimiento.

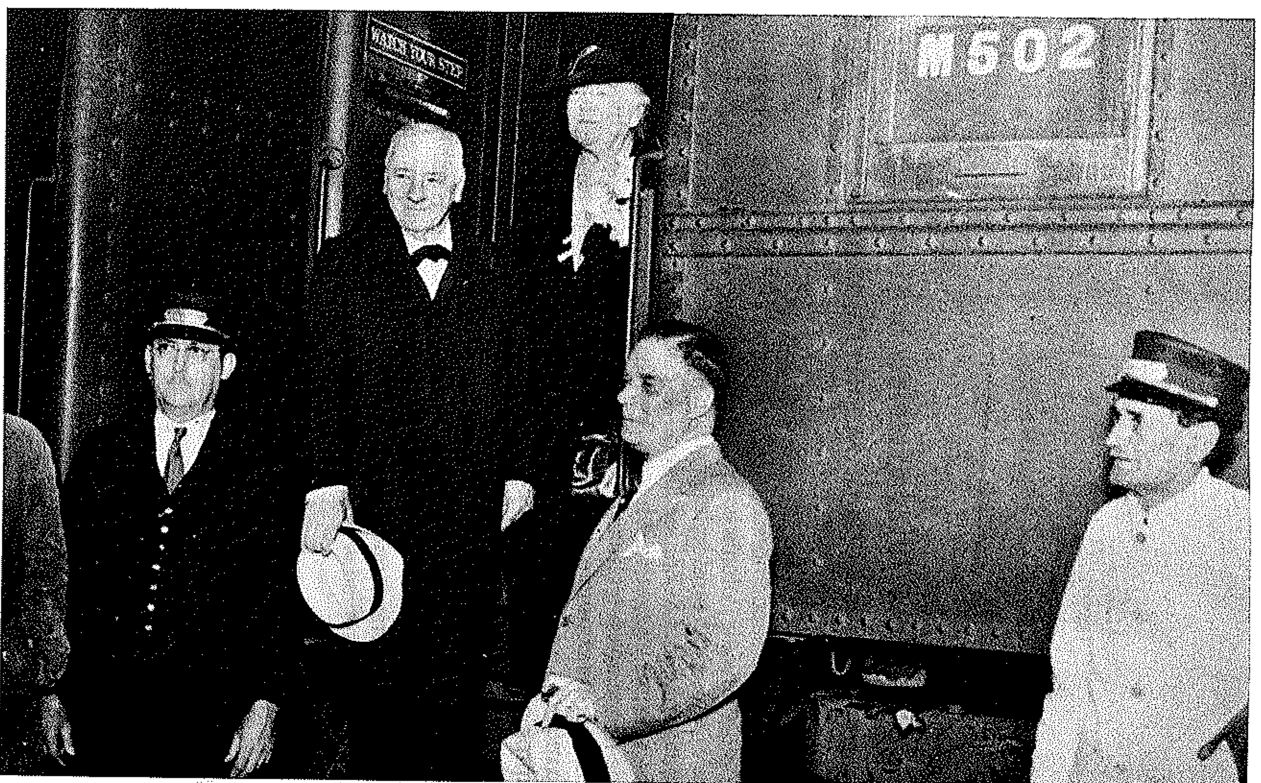
La política exterior de México en los años de la guerra mundial

Antes del 1° de septiembre de 1939 —cuando estalló la segunda guerra mundial, al invadir Polonia las tropas alemanas— México había padecido ya los efectos de la tensión internacional que habría de desembocar en el conflicto armado. Las consecuencias de esta situación fueron positivas en varios aspectos y negativas en otros. Por un lado, México tuvo más capacidad de negociación internacional, especialmente con Estados Unidos. La inminencia del conflicto influyó, indudablemente, en la respuesta de este país a medidas tomadas por el gobierno mexicano, entre las cuales destaca la expropiación petrolera de 1938, que se hizo precisamente en el mismo mes de la anexión alemana de Austria. Facilitó la labor de algunos funcionarios, entre ellos, Josephus Daniels, su embajador en México, quien insistía en mostrar comprensión por las reformas cardenistas. Por otro, la situación mundial también permitió a México reorientar por algunos meses la venta de ciertas cantidades de petróleo hacia Alemania y Japón cuando las empresas expropiadas hicieron boicot a esas exportaciones.[1]

La segunda guerra mundial desequilibró la economía mundial y planteó una serie de problemas coyunturales a todos los países. A la vez aceleró y profundizó el reordenamiento de la economía internacional que se venía gestando desde la depresión de 1929 e implicaba acomodos en la división internacional del trabajo y en los ciclos de negocios que son parte de esa división.[2]

[1] Este comercio descendió bruscamente al iniciarse el conflicto bélico.

[2] Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crisis*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1986. Gourevitch hace un análisis muy sugerente de las formas en que distintos países se han ajustado a los grandes reordenamientos de la economía mundial, entre ellos el que se inició en 1929 y se consolidó en la segunda posguerra.



El embajador de Estados Unidos en México, Josephus Daniels, insistía en mostrar comprensión por las reformas cardenistas.

En el decenio de 1930, en los países afectados por la crisis de 1929 se discutió ampliamente sobre las políticas que debían adoptar. Los temas de esas discusiones giraron alrededor de las antinomias capitalismo-socialismo, mercado-Estado intervencionista, proteccionismo-libre comercio. En algunos países se llegó en ese decenio a un consenso interno sobre políticas económicas generales que se mantendrían durante y después de la guerra, y que en muchos casos culminaron en la creación de un "Estado de bienestar"; en otros, los patrones de desarrollo o políticas económicas adoptadas en la preguerra cambiaron profundamente o se abandonaron a causa de la guerra.[3]

Como se sabe, muchos gobiernos reaccionaron a la depresión con una política económica ortodoxa, la deflación, que no sirvió para resolver los problemas; recurrieron entonces a políticas de estímulo a la demanda mediante el gasto público deficitario, a crear sistemas de seguridad social, subsidiar la producción de determinados bienes y, en general, a la participación más amplia del Estado en la economía.[4]

México fue uno de los países que adoptó en un primer momento políticas ortodoxas, pero que rápidamente las abandonó y utilizó a fondo, especialmente en la segunda parte del decenio, el gasto público deficitario para estimular el crecimiento. Durante la presidencia de Cárdenas se introdujeron profundas reformas económicas y sociales —que tanto correspondían a reivindicaciones populares hasta entonces pospuestas cuanto hacían frente a los problemas coyunturales—. Estas reformas polarizaron a la sociedad mexicana y estimularon la discusión sobre la orientación que debía tener el país. No se había terminado aún de definir ese proyecto cuando las consecuencias de la expropiación petrolera obligaron a reducir el ímpetu reformista; luego, la guerra presentó nuevas alternativas y obligó a tomar nuevos rumbos. Se fue dibujando un camino para México que dejó atrás al país modesto y equilibrado, dividido en tercios (minero, agrícola e industrial), ensueño de Gonzalo Robles, que parece haber sido el objetivo implícito del cardenismo. En medio del conflicto bélico se reabrió, con más intensidad, la discusión sobre el proyecto a seguir, y se fue creando el consenso político interno alrededor del mismo.

[3] P. Gourevitch, *op. cit.*, p. 125.

[4] El grado en que se acudió a este tipo de políticas fue variado. Alemania, Estados Unidos y Suecia lo utilizaron a fondo, no así Gran Bretaña (véase Gourevitch, *op. cit.*, pp. 124-180.)

Las condiciones creadas por la guerra fueron llevando poco a poco a México a una profunda concentración de sus vínculos económicos y a la cooperación abierta y formal con su vecino del norte. Recurrir a la cooperación formal no había sido práctica previa entre los dos gobiernos, pero en ese momento se facilitó y, como veremos, fue ventajosa para México, por la situación excepcional que provocó la guerra. El gobierno mexicano manifestó desde un principio, de manera explícita o implícita, su voluntad de vincular la cooperación militar y económica con la solución de una serie de conflictos pendientes con Estados Unidos, entre los que sobresalía, por supuesto, el tema del petróleo, pero que incluía también comercio, deuda, distribución de aguas internacionales, etc. Se llegó así a una serie de acuerdos, aunque en algunas cuestiones muy delicadas, como la colaboración militar, sólo se hizo un convenio limitado para la defensa de la California estadounidense. Las negociaciones sobre cooperación militar global no se concretaron en convenio, sino mediante acuerdos tácitos. Esta amplia cooperación causó problemas que fueron aumentando conforme se debilitó la capacidad de negociación de México al acercarse el fin del conflicto y reducirse el interés de Estados Unidos en la colaboración de su vecino del sur.[5]

El gobierno de Manuel Ávila Camacho, sucesor de Cárdenas, que se inició en diciembre de 1940, se vio obligado a elaborar una política exterior que tuviera en cuenta las urgencias de la guerra y aprovechara la coyuntura favorable para solucionar los conflictos externos pendientes en especial con Estados Unidos. También adoptó una estrategia con el propósito de influir en la estructura y decisiones de los organismos regionales y mundiales que se crearon en esos años y regirían el sistema económico internacional de la posguerra.

La herencia cardenista

Al delinear su política hacia Estados Unidos, el nuevo gobierno recogió la experiencia cardenista, sobre todo en lo que se refiere a negociacio-

[5] Esto parece confirmar las afirmaciones de teóricos realistas como Stephen Krasner, quien insiste en que la cooperación explícita entre países desiguales sólo es ventajosa para el país estructuralmente más débil en circunstancias o asuntos en que "las capacidades de poder son relativamente iguales". Krasner, que ha estudiado algunos casos de cooperación entre Estados Unidos y México, opina que durante la guerra hubo, por cierto tiempo, relativa simetría de poder entre esos dos países porque cambiaron los intereses norteamericanos (véase, por ejemplo, su artículo "La interdependencia simple y los impedimentos a la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones mexicano-norteamericanas?*, México, El Colegio de México, 1989.)



Caricatura alusiva a la reacción del gobierno norteamericano hacia la expropiación petrolera

nes sobre asuntos pendientes y cooperación militar y económica. Recordemos que el gobierno estadounidense reaccionó a la expropiación petrolera con una serie de presiones económicas y enérgicas notas diplomáticas. Aparte de suspender las compras de petróleo mexicano, el Departamento del Tesoro se negó temporalmente a adquirir plata de nuestro país, se provocó la baja en el precio mundial de este metal y se excluyó a México de las cuotas para la importación del petróleo con reducción de impuestos. Sin embargo, tanto la política de buena vecindad como la tensa situación en Europa seguramente influyeron para que el gobierno de Washington no respondiera a todas las demandas de las compañías petroleras expropiadas que exigían se prohibiera cualquier importación norteamericana de este combustible o su exportación a otros países. Rechazó también las sugerencias del gobierno británico de hacer frente común y ejercer presión para que México anulara, sin más, la medida expropiatoria y aceptó ésta bajo la condición de que se pagara una indemnización justa, adecuada e inmediata.[6]

[6] Buena parte del contenido de este capítulo se basa en mi libro *México en la segunda guerra mundial*, México, El Colegio de México, 1979; el interesado encontrará allí las fuentes primarias y secundarias que utilicé.

A instancias del presidente Franklin D. Roosevelt, los representantes de esas compañías se sentaron, no de muy buena gana, a negociar con funcionarios mexicanos, abandonando su posición inflexible de que nuestro país no tenía derecho a la expropiación y que debía devolverles sus propiedades. Poco después tuvieron también que dejar a un lado su pretensión de que se les indemnizara por los combustibles del subsuelo.

Roosevelt refrendó su actitud en la primavera de 1940. Al hablar con motivo del día de las Américas precisó que los países del continente debían resolver sus conflictos sin acudir a medidas coercitivas. Esta actitud era acorde con su "política de buena vecindad", pero también revelaba la urgencia de Estados Unidos por lograr la unidad continental frente a los acontecimientos europeos, y el creciente interés norteamericano en la colaboración de México.[7]

En los primeros meses de la guerra, las estrategias de Washington concentraron su atención en Brasil por su situación geopolítica.[8] Sin embargo, la caída de Francia, la invasión alemana a la Unión Soviética y las posibilidades de conflicto entre Japón y Estados Unidos aumentaron el interés de éste en México, y no sólo por razones de seguridad (se trataba de un territorio vecino con costas tanto en el Pacífico como en el Atlántico); también les atraían sus grandes reservas de petróleo, metales y minerales. Lograr su cooperación parecía conveniente a Estados Unidos que pronto se enorgullecería de ser "el arsenal de las democracias". Además, estimulaba el deseo del gobierno estadounidense de mejorar la relación bilateral un vago temor por el antinorteamericanismo que había en México y las simpatías por las naciones del Eje que creía percibir en algunos sectores de su sociedad. Le inquietaba, en particular, que nuestro país hubiera procurado aumentar su comercio con Alemania, Japón e Italia, a raíz del boicot impuesto por las compañías petroleras expropiadas.[9] Pensaba que había terreno fértil para que surgiera una activa "quinta columna" cercana a su territorio.

[7] En la declaración a la que se llegó, los países del continente acordaron establecer una zona de seguridad o neutralidad panamericana.

[8] Excelente recuento de la cooperación militar hemisférica es el de Conn Stetson & Bryan Fairchild, *The Western Hemisphere. The Framework of Hemisphere Defense*, United States Army in World War II series y *Office of the Chief of Military History*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1960; véase también Gordon Conneli-Smith, *El sistema Interamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

[9] El embajador Daniels manifestó esta inquietud al presidente Cárdenas, quien le dijo que México no estaría dispuesto a permitir la penetración e influencia de ningún país europeo (FRUS, 1939, v.v. pp. 55-56).



El presidente Roosevelt, autor de la política de "buena vecindad".

No logró desvanecer ese temor la insistencia del gobierno de Cárdenas en su posición antifascista, bien probada con su apoyo a la República española y su enérgica protesta por la invasión alemana de Polonia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, y su previa firme defensa —ante la Sociedad de Naciones— de Abisinia agredida por las fuerzas de Mussolini.[10] Tampoco pareció convencer a los norteamericanos el argumento de que por el boicot los mexicanos habían aumentado el comercio con los países del Eje. Unos cuantos escritores y muchos periodistas estadounidenses contribuyeron a fomentar ese temor al hablar de pescadores y agricultores de origen japonés en Baja California y sugerir que había una quinta columna en nuestro país.

Es muy probable que con el afán de tranquilizar a los norteamericanos, el gobierno de Cárdenas subrayara una y otra vez su posición antifascista. En septiembre de 1939 había manifestado su resolución de

[10] Alfonso García Robles, "Política internacional de México", en *Seis años de actividad nacional*, México, Secretaría de Gobernación 1946, p. 55.

mantenerse neutral ante el conflicto bélico,[11] pero paulatinamente dejó entrever que si la guerra llegaba a tierras americanas, México se alinearía del lado de las democracias. Igualmente, el gobierno cardenista mostró gran tacto y cautela al responder a los sondeos de Estados Unidos sobre su posible participación en proyectos de defensa bilateral y hemisférica. Retrasó cuanto pudo responder concretamente a la solicitud de Washington para que hubiera contactos inmediatos entre militares de ambos países con el propósito de estudiar medidas específicas si se presentaba alguna situación grave para el continente. Los estadounidenses muy pronto mostraron interés en establecer bases militares en México; en un principio, nuestro gobierno dio a entender que los buques estadounidenses podían usar sus bases navales, con personal mexicano, en el momento que fuera necesario. Casi inmediatamente después aclaró que la defensa del territorio quedaría en manos de mexicanos, aunque estaba dispuesto a establecer aeropuertos y bases navales donde fueran indispensables para la defensa del hemisferio. En otras palabras, el gobierno cardenista aceptaba recibir apoyo financiero y equipo militar de Estados Unidos, pero no a permitir el acuartelamiento de sus tropas en el territorio mexicano. Desde el principio señaló también la urgencia de que la cuestión militar tuviera carácter continental, que incluyera a todas las repúblicas americanas. De ahí la propuesta de resolución que México envió a la reunión de cancilleres en Panamá, que se celebró en 1939, sobre solidaridad continental.[12]

Tomando en cuenta esta experiencia de negociación el gobierno de Ávila Camacho definió su política exterior cuyos objetivos centrales fueron aprovechar las oportunidades que permitía la guerra para la solución de conflictos externos pendientes y para el crecimiento económico y la adopción de medidas tendientes a reducir sus consecuencias negativas en la economía y sociedad mexicanas. Hubo que enfrentar, entre otros problemas, desequilibrio de mercados, llegada de capitales golondrinos o regreso de capitales mexicanos, gran demanda internacional de una serie de productos y escasez interna de otros.

También fue importante —pero a la corta más difícil— elaborar una política de cooperación militar que al mismo tiempo diera garantías y confianza a Estados Unidos, preservara la soberanía nacional y tranquili-

[11] Véase el discurso de Eduardo Hay en la Conferencia de Panamá. Ahí afirmó que "las naciones de América no deberán tomar parte activa en esta guerra". Sugirió veladamente, sin embargo, algunas dificultades para hacer compatible con la situación de neutralidad, la producción y venta de materias primas (*Discursos* p. 7a).

[12] Ésta era en varios aspectos distinta a la que había propuesto Estados Unidos, FRUS, 1939, t. V. p. 25.

zara la opinión pública interna. Cooperar de manera abierta con Estados Unidos, especialmente en el terreno militar, era labor ardua; no era fácil convencer a la población mexicana que por largo tiempo había alimentado temor y hostilidad a aquel país. Estas actitudes tenían su causa y justificación en una larga serie de experiencias negativas.[13] Muchos, viendo también hacia el futuro, temían la penetración económica y cultural; la derecha católica aún manifestaba cierta animosidad o recelo ante el protestantismo de la sociedad norteamericana; la izquierda recelaba de los intentos hegemónicos del vecino del norte.

Así pues, al tomar posesión de su cargo, Ávila Camacho puso énfasis en el panamericanismo, en la necesidad de que toda América colaborara en la defensa del continente, y en que México, siguiendo su tradición, apoyaba a la democracia. Comenzó a configurarse así lo que se llamó doctrina continental de México —que iba más allá de la cooperación militar—, que el nuevo secretario de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla, explicó y defendió ante el Senado de la República en abril de 1941. Padilla insistió en que era posible y necesaria la solidaridad panamericana; era deseable complementar los recursos que Estados Unidos poseía en abundancia —técnica y capital— con los de las naciones de América Latina. Opinaba que estrechar vínculos era posible y conveniente, porque había cambiado la actitud de Estados Unidos hacia el resto de América, como lo expresaba la política de buena vecindad de Roosevelt, en la que se renunciaba a usar la fuerza y se aceptaba la no intervención como principio rector de las relaciones entre los países del hemisferio. Defender y promover un programa de cooperación continental se convirtió en la preocupación central del nuevo canciller, quien participó con inusitado fervor y entusiasmo en las reuniones del continente.

Al mismo tiempo que participaba más en las reuniones americanas, México cambió de manera sustantiva sus relaciones bilaterales. Gradualmente se unió a los Aliados; después rompió relaciones diplomáticas con los países nazifascistas y las reanudó con la Unión Soviética y Gran Bretaña. Se buscó reforzar también los lazos con América Latina, aunque la guerra provocó, como dije antes, gran concentración de relaciones de todo tipo con Estados Unidos y ahondó la dependencia respecto a este país.

[13] La pérdida de la mitad del territorio, la complicidad del embajador Henry Lane Wilson en el asesinato de Madero, la férrea oposición a que se pusieran en práctica los postulados revolucionarios de la Constitución de 1917 y la reacción a la expropiación petrolera eran algunos de los muchos agravios que resentían los mexicanos.

Primeros pasos hacia la colaboración con los Aliados

De las declaraciones privadas hechas por funcionarios mexicanos a diplomáticos norteamericanos en cuanto a *que toda agresión a una nación* del continente sería vista como agresión a su país, se pasó a los hechos. En abril de 1941 se llegó a un acuerdo con Estados Unidos, en el cual se autorizaba a los aviones de ese país para que sobrevolaran el territorio de México. Casi al mismo tiempo, el gobierno de Ávila Camacho ordenó incautar los barcos italianos y alemanes que se encontraban en los puertos de Tampico y Veracruz, alegando actos de sabotaje que habían venido realizando marinos de esos países en distintas naciones del hemisferio. Luego siguieron convenios sobre venta exclusiva de materiales estratégicos a Estados Unidos y la prohibición de exportar esos productos a los países del Eje.[14]

Aumentó la preocupación y el descontento interno por esa colaboración. En mayo de 1941, Vicente Lombardo Toledano se hizo cargo de ese desasosiego. Posiblemente con el propósito de obligar al presidente a definir claramente la cuestión y, de paso, calmar la opinión pública, publicó doce preguntas a Ávila Camacho sobre el alcance de la colaboración que se pensaba tener con los Estados Unidos más los programas y medidas concretas que se tomarían. En su respuesta, el presidente subrayó que no pensaba ceder el dominio temporal sobre ninguna parte del territorio mexicano para establecer bases militares ni se había recibido financiamiento para ello. Insistió en que la defensa de México quedaría en manos de mexicanos y que nuestro país sólo participaría en la guerra si se agredía a alguna nación del continente. Precisó también que la declaración de guerra a las naciones del Eje por parte de un país americano no implicaría la entrada automática de México al conflicto, pero expresó sus dudas de que nuestro país pudiera permanecer al margen del mismo si el resto del continente se viera envuelto en él.

En el verano de 1941 la población mexicana —que comenzó a responder poco a poco a la demanda de apoyo a los aliados desde un año antes, al saber de la caída rápida de Francia— se enteró con sorpresa del ataque alemán a la Unión Soviética. El gobierno dio, entonces, un paso más hacia el abandono de la neutralidad. Ante la exigencia de la legación alemana de que rechazara las "listas negras", hechas por los norteamericanos, de individuos y compañías que, se suponía, tenían lazos con Ale-

[14] En julio de 1941 se firmaron convenios de venta exclusiva a Estados Unidos, durante 18 meses, de toda la producción exportable de cobre, plomo, zinc, cadmio, grafito, manganeso, mercurio, molibdeno y tungsteno.

mania e Italia, y entre los que figuraban ciudadanos de esos países residentes en nuestro territorio, el gobierno mexicano decidió suspender las relaciones comerciales con Alemania y cancelar los exequátur a sus cónsules. Al mismo tiempo retiró los cónsules mexicanos de Alemania, Francia y Holanda, y reconoció a los representantes diplomáticos de gobiernos en el exilio de países ocupados por tropas alemanas, lo que claramente significaba negar reconocimiento a los gobiernos colaboracionistas. Aunque el gobierno no tenía gran preocupación por la quinta columna que denunciaban los estadounidenses, y más bien con carácter preventivo, reformó los artículos 129o. y 145o. del Código Penal para incluir sanciones a quienes alteraran el orden interno o divulgaran información de gobiernos extranjeros en tiempos de paz, e introdujo el delito de disolución social. Comenzaron también a proliferar las declaraciones oficiales que subrayaban la vocación democrática de México y sugerían que ésta llevaba de manera natural a la comunidad de intereses con los Aliados.

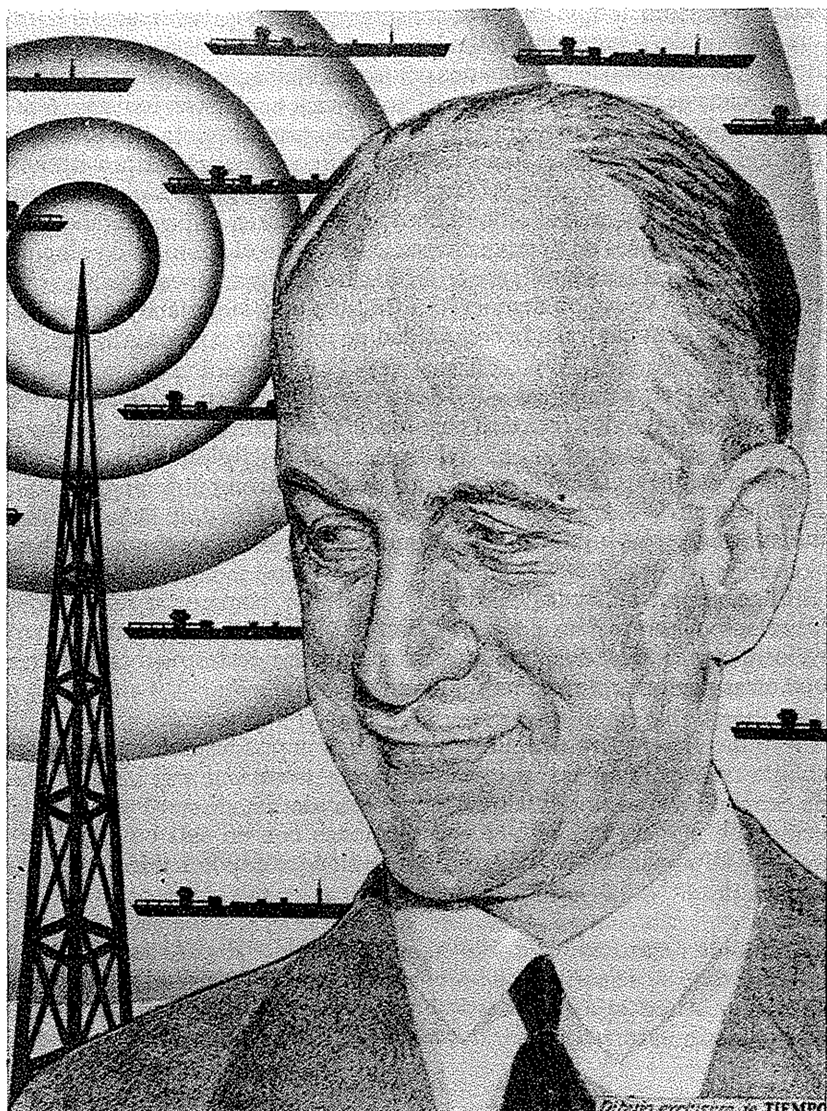
Era un poco paradójico que México se ubicara en el bando de los aliados y no tuviera relaciones con dos de sus miembros más importantes: Gran Bretaña y la Unión Soviética. Los lazos diplomáticos con esta última se habían roto hacía más de una década; el rompimiento con Gran Bretaña ocurrió a causa de la expropiación petrolera y de las notas formales de protestas británicas, cuyo tono Cárdenas consideró inadmisible.

El gobierno de Estados Unidos hizo gestiones para que se reanudaran las relaciones entre México y Gran Bretaña. Los británicos se mostraban reticentes y se aferraban a la idea de castigar a nuestro país para evitar que otras naciones petroleras siguieran su ejemplo.[15]

Pronto, sin embargo, algunos altos funcionarios británicos se dieron cuenta tanto de que era inconveniente negarse a una solicitud directa de Sumner Welles, influyente subsecretario de Estado norteamericano, cuanto de que era útil restablecer relaciones con un país cuyo gobierno era claramente antifascista en un continente donde había simpatías hacia el Eje.

También recapacitaron sobre su actitud porque el gobierno de Washington seguía presionando a las compañías petroleras estadounidenses para que se llegara a un acuerdo con México. Si tenían relaciones diplomáticas con este país, por lo menos podrían presentar directamente,

[15] Para la primera respuesta de los británicos a la sugerencia del gobierno de Washington, véase NAW R659 712.41/104 memorándum sobre la conversación de Campbell y Duggan, septiembre 13 de 1941.



Sumner Welles, subsecretario de Estado norteamericano.

de ser necesarias, sus reservas respecto al acuerdo. Así pues, en octubre de 1941, se apresuraron a restablecer relaciones para evitar que esta reanudación se viera como aceptación tácita de un convenio petrolero si éste se lograba antes.

No dejaban de tener razón los británicos. La discusión entre funcionarios de Washington y México sobre los asuntos pendientes, incluyendo el petróleo, había ido avanzando. A dos meses de iniciado el gobierno de Ávila Camacho, delegados de ambos gobiernos comenzaron las negociaciones. Como ya dije, el gobierno mexicano había mostrado de inmediato su disposición a cooperar con los acuerdos de venta de materiales estratégicos a volúmenes y precios fijados de antemano y a consentir que aviones de Estados Unidos sobrevolaran su territorio. En cambio, las negociaciones sobre los asuntos pendientes avanzaron a ritmo más lento. Poderosos grupos norteamericanos se oponían a que se negociaran soluciones sobre aguas internacionales y petróleo, y en ambos lados de la frontera había obstáculos para que se firmara un tratado de comercio.

No obstante, los funcionarios de Washington se mostraban ya más de acuerdo con las demandas de México, en cuanto a que el convenio para solucionar los problemas del petróleo debía tomar como base cifras menos abultadas que las que manejaban las compañías afectadas. Algunas investigaciones que ordenó el gobierno norteamericano en los libros de las compañías indicaron que el gobierno mexicano tenía razón.

Entre tanto, los altos funcionarios estadounidenses estaban cada vez más convencidos de que era prácticamente inevitable que estallara la guerra con Japón. No parece haber sido simple coincidencia que el secretario de Estado, Cordel Hull, apresurara la firma de convenios generales con México tres semanas antes del ataque japonés a Pearl Harbor. Antes de llegar a ellos, el Departamento de Estado presentó una especie de ultimátum a las compañías expropiadas que seguían poniendo trabas al acuerdo petrolero. Sin más, Hull propuso formar una comisión conjunta de dos expertos para evaluar los bienes expropiados sin incluir, como exigía México, el petróleo del subsuelo. La comisión debía recomendar monto y forma de pago. Esta fórmula, aceptable para el gobierno mexicano, fue la base de los convenios generales firmados entre los dos países el 19 de noviembre de 1941. En estos convenios se acordó también que el pago global por reclamaciones por daños a propiedades de ciudadanos norteamericanos sería de 40 millones de dólares.[16] Se convino

[16] Se reconocía una entrega previa de México de tres millones de dólares y el resto debía pagarse en anualidades de dos millones y medio.

también que Estados Unidos compraría plata por 25 millones de dólares, daría un crédito de 40 millones para estabilizar el peso y establecería una línea de crédito del Eximbank a México por 30 millones de dólares para a construcción de carreteras que se consideraban vitales para la defensa. Fuera de los convenios, se llegó también a un acuerdo para rehabilitar el sistema ferroviario mexicano, indispensable para el movimiento de los materiales estratégicos que México había accedido vender a su vecino del norte. Quedaron pendientes el asunto de las aguas internacionales y el caso de El Chamizal.

Menos avances hubo en los intentos mexicanos por lograr un acuerdo con los británicos. Con todo, éstos terminaron por aceptar el inicio de negociaciones de un convenio que siguiera el patrón del arreglo con las empresas norteamericanas. Para resolver el problema de la nacionalidad de la empresa petrolera El Águila, legalmente mexicana, se acordó que las negociaciones procurarían fijar una compensación que se daría al gobierno británico por los derechos e intereses de ciudadanos del Reino Unido afectados por la expropiación. Las pláticas avanzaron lentamente, y terminó el sexenio sin que se llegara a un acuerdo.

Primeros efectos de la entrada a la guerra de Estados Unidos

El ataque japonés a Pearl Harbor significaba agresión externa a un país del continente, y obligaba a México —por los compromisos contraídos en las juntas de cancilleres de Panamá y La Habana— a participar en el conflicto. Pero el gobierno mexicano procedió con cautela. No declaró la guerra al Eje como hicieron otros países del continente. Sí se apresuró a condenar la agresión y a romper relaciones diplomáticas y consulares con Japón, Italia y Alemania y —pocos días después— con Hungría. También denunció el Tratado de Amistad suscrito con Bulgaria.[17] Suspendió el otorgamiento de cartas de naturalización a los ciudadanos de esos países que residían en México, y unos días después comenzó a concentrar en el interior del país a los que vivían en las fronteras o en las costas y se requirió el registro de todos los extranjeros en la Secretaría de Gobernación.

A estas medidas inmediatas se fueron añadiendo otras: en ese mismo mes de diciembre de 1941, un decreto estableció que México no consideraría beligerantes a las naciones americanas que estuviesen en estado

[17] Las relaciones se rompieron entre el 11 y el 18 de diciembre. No sucedió lo mismo con Rumania, ya que no existían relaciones diplomáticas entre los dos países.

de guerra con países fuera del continente y dio autorización a barcos, hidroaviones y navíos de los países del hemisferio a fondear en aguas y puertos mexicanos. También se otorgaron facultades al ejecutivo para permitir el paso por el territorio nacional a fuerzas de otras naciones americanas en caso de que hubiera urgencia extrema.

Días después de romper relaciones con Japón, el gobierno mexicano creó la Región Militar del Pacífico, que reunió bajo el mismo mando las zonas militares de todos los estados costeros y las navales de La Paz y Acapulco. El ex presidente Cárdenas fue nombrado comandante de esa región, designación con la que se intentaba conciliar las demandas norteamericanas de prevenir un ataque a su territorio desde México y los temores de muchos mexicanos de que la colaboración militar con Estados Unidos pusiera en peligro la soberanía nacional. Su bien conocida posición antifascista y su nacionalismo ofrecía garantía a ambos lados.

El general Cárdenas no perdió tiempo en informar que establecería su cuartel general en Ensenada y que se construirían tres bases navales —en Bahía Magdalena, Manzanillo y Salina Cruz— y varias estaciones de radar. Se apresuró también a reorganizar las escasas fuerzas disponibles en la zona mientras gestionaba el apoyo del gobierno federal. Su propósito era evitar que Estados Unidos —temeroso en esos momentos por su flanco occidental— se diera cuenta de cuán débil era la defensa de las costas del Pacífico mexicano y exigiera hacerse cargo de la misma. A Cárdenas le tocó negociar con John L. de Witt, comandante del Cuarto Ejército norteamericano, un acuerdo de defensa provisional que sería puesto en práctica a ambos lados de la frontera; Cárdenas aprovechó su relativa autonomía para establecer ciertas bases de colaboración que puso límites claros a la participación estadounidense. Todo ello provocó algunos roces con De Witt, pero el alto mando militar norteamericano terminó por entender y aceptar esa posición.[18]

Algunas dependencias gubernamentales de Estados Unidos mostraron desde entonces cierta sensibilidad hacia las necesidades de política interna mexicana. El Departamento de Estado se esforzó por explicar la actitud de Cárdenas a las autoridades militares. Roosevelt mismo expresó su comprensión a Eduardo Suárez, secretario de Hacienda de México,

[18] Muy al principio hubo algunos incidentes; así, por ejemplo, Cárdenas pidió que se retiraran 30 militares estadounidenses que habían entrado en territorio de Baja California y Sonora para comprobar que no había colaboradores del enemigo en esos estados y para fijar los lugares adecuados donde se instalarían las estaciones de radar. Opinaba el general, que el grupo se estaba excediendo en sus funciones (véase el *Epistolario de Lázaro Cárdenas*, Siglo XXI, México, 1974, pp. 450-452).

al comentar que estaba dispuesto a rechazar "las presiones del ejército, que (le pedía) establecer bases en México en prevención de un ataque, principalmente de japoneses". Le aseguró que, si era imprescindible establecer esas bases, las defenderían "soldados y jefes mexicanos bajo la bandera de su país".[19]

En el mes de enero de 1942 se anunció el establecimiento de la Comisión Mexicana-Norteamericana de Defensa Conjunta para definir la forma en que se daría la cooperación militar global. Y para reducir cualquier riesgo de sabotaje de una posible quinta columna, Ávila Camacho decretó la nacionalización o intervención de los bienes de ciudadanos de países del Eje.

A pesar de todos estos preparativos básicamente militares, el gobierno mexicano siguió insistiendo en que la batalla se daría esencialmente en el "frente de la producción", que México apoyaría a los aliados más en el terreno económico que en el militar. Consecuente con esta política fue la propuesta que el canciller Padilla presentó, ese mismo mes de enero, en la Tercera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas celebrada en Río de Janeiro, propuesta que recibió el nombre de Recomendación de Producción de Materiales Estratégicos, en la que se instaba a esos países a producir más este tipo de bienes. En esa reunión, punto culminante de su cruzada en favor de la solidaridad continental, Padilla promovió activamente la Recomendación sobre Ruptura de Relaciones Diplomáticas con Japón, Alemania e Italia, por "haber el primero de estos Estados agredido y los otros dos declarado la guerra a un país americano". Por último, la delegación mexicana propuso romper relaciones comerciales y financieras con esos países y recomendar que los gobiernos de América "no consideraran como beligerante a ningún estado americano que se encuentre o se llegue a hallar en estado de guerra con un país americano".[20]

Al mismo tiempo, el gobierno de Ávila Camacho puso especial interés en acelerar las negociaciones económicas con Washington para facilitar el flujo de bienes de y hacia el mercado estadounidense. En abril de 1942 se llegó por fin a un acuerdo sobre la indemnización de las compañías

[19] Eduardo Suárez reseña esta entrevista en su libro *Comentarios y recuerdos (1926-1946)*, México, Porrúa, S.A., 1977, pp. 297-298. Tal vez recordando su experiencia en tratos diplomáticos con México, Roosevelt afirmó que los mexicanos éramos como "los chinos... que estando divididos como estaban (al final de la primera guerra mundial) cuando se trataba de proteger algún interés de China, los representantes de ambos grupos olvidaban sus diferencias y defendían todos juntos los intereses de su país".

[20] García Robles, *op. cit.*, pp. 61-62.



El canciller mexicano Ezequiel Padilla, instó a los países americanos a producir materiales estratégicos.

petroleras que, en cierto sentido, contribuía a ese propósito porque quitaba obstáculos a la exportación del combustible.[21]

La firma de este acuerdo tranquilizó al gobierno mexicano, pero no lo consideró suficiente. Le urgía la firma del convenio comercial que venía negociando para garantizar fácil acceso al mercado de Estados Unidos. México tenía grandes dificultades para importar muchos bienes, ya que desde julio de 1940 el gobierno de Washington había impuesto una serie de controles a la exportación, que se hicieron más estrictos cuando Estados Unidos entró en guerra y, de hecho, constituyeron una poderosa

[21] La Comisión Mixta entregó su informe en abril de 1942. Se asignó un valor de 24 millones de dólares a los bienes de las companías petroleras norteamericanas que aún no habían sido indemnizadas. Con base en ese informe, en noviembre de ese año se firmó el acuerdo con la Standard Oil, mediante el cual México se comprometió a pagar alrededor de 30 millones de dólares, cifra posiblemente superior al valor real de los bienes de superficie, pero que, como dice Lorenzo Meyer, puede verse como éxito de México, porque se incluyeron sus derechos a los recursos del subsuelo (véase su libro, *Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, México, El Colegio de México, 1968, pp. 260-261).

arma estratégica y también política. Washington estableció un sistema de cuotas por país para vender numerosos bienes. Esas cuotas eran insuficientes para casi todos las naciones latinoamericanas, porque tenían como base el monto de las exportaciones norteamericanas anteriores a la guerra y no tomaban en cuenta que estos países ya no podían importar de Europa. México se sentía con derecho a mejor abastecimiento, porque vendía de manera exclusiva y a precios bajos sus materiales estratégicos. La escasez de maquinaria, equipo y una serie de insumos eran obstáculos para el crecimiento de la industria mexicana, algo que el gobierno consideraba indispensable para sustituir bienes de consumo que no se podían importar.

En cuanto a las exportaciones, México quería garantizar la entrada al mercado estadounidense de algunos productos agrícolas, ganado, cerveza, petróleo, y que se redujeran algunas tarifas que se consideraban muy altas. Las negociaciones se iniciaron en abril de 1942, pero pasaron varios meses de discusiones, porque ambos países tenían intereses que no querían ver afectados e insistían en la protección. Por el lado estadounidense, se oponían más las compañías petroleras, porque a pesar de haber ya firmado un acuerdo sobre la indemnización por sus antiguas propiedades se resistían a que el petróleo mexicano entrara a su país. También se resistían los agricultores de California y Florida y los ganaderos de Texas, quienes temían la competencia de sus vecinos del sur. Los mexicanos, por su parte, querían proteger ciertas industrias, como la textil, y dejar abierta la posibilidad de hacer lo mismo con algunos cultivos, como el de la vid, manzanas, duraznos, etcétera.

A pesar de esa demora en la firma del convenio comercial, el petróleo mexicano comenzó a exportarse en volúmenes cada vez mayores a Estados Unidos, lo que hizo también cada vez más difícil mantener la posición de neutralidad en la contienda. Los alemanes pasaron de las amenazas a las acciones en su reacción a lo que consideraban violación a la neutralidad. El 14 de mayo de 1942 se recibió la noticia de que un submarino alemán había torpedeado y hundido el barco *El Potrero del Llano*, y que habían muerto cinco de sus tripulantes. México presentó de inmediato una protesta ante los países del Eje, y exigió una reparación antes del 21 de mayo. El gobierno alemán se negó a recibir la nota de protesta que se le presentó a través del gobierno sueco, y japoneses e italianos no se ocuparon de contestarla. El 19 de mayo fue hundido otro barco mexicano, el *Faja de Oro*.

Líderes y organizaciones políticas y obreras comenzaron a exigir desde el primer ataque medidas enérgicas; otros, la declaración de guerra.



Marinos sobrevivientes de los barcos mexicanos *Potrero del Llano* y *Faja de Oro*, hundidos por los alemanes.

Según sondeos y encuestas hechas por algunas revistas esas exigencias tuvieron eco, ya que los seguidores de esos grupos eran los que más dispuestos se mostraban a que México entrara en guerra. Pero la mayoría de la población seguía reticente,[22] ya por el recuerdo de la leva en los años revolucionarios, ya por la extrañeza de sentirse empujados hacia el bando encabezado por su tradicional adversario a un conflicto que consideraban ajeno.

México en "estado de guerra"

Un día después de que terminó el plazo para recibir respuesta de los alemanes, en el que se supo habían hundido el *Faja de Oro*, el gabinete en pleno decidió solicitar a la Comisión Permanente que citara al congreso con el propósito de que se dieran facultades al presidente de la República para que declarara el estado de guerra con los países nazifascistas. Ese mismo día Ávila Camacho pidió a Cárdenas que se hiciera cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional.[23] Al abrir el periodo de sesiones extraordinarias del congreso, Ávila Camacho precisó por qué se había optado por el "estado de guerra" y no simplemente la guerra. Se quería destacar el carácter pacifista de México, que iba al conflicto no por su propio deseo, sino "compelido por el rigor de los hechos y por la violencia de la agresión". La Cámara de Diputados y, luego, la de Senadores aprobaron sin discusión la declaratoria del estado de guerra y la ley que establecía suspensión de varias garantías individuales.[24]

El PRM, las organizaciones obreras y otras agrupaciones políticas, se aprestaron a explicar y convencer a amplios segmentos de la población, que todavía mostraban desconcierto e incluso su enojo por la participación de México en el conflicto; el enojo se convirtió en franca resistencia, sobre todo en los medios campesinos, cuando en el mes de agosto se estableció el servicio militar obligatorio y la defensa civil.

Una y otra vez los líderes políticos de todo nivel insistieron en que era imprescindible la "unidad nacional" frente al conflicto bélico, unidad que, de paso, contribuía a restañar las heridas provocadas por los conflictos políticos e ideológicos del sexenio anterior. El cierre de filas en el

[22] Una encuesta hecha por la revista *Tiempo*, el 29 de mayo de 1942, encontró que 40.7% de los entrevistados estaban de acuerdo en que se declarara la guerra y el resto no.

[23] El ex presidente se hizo cargo de la misma el 9 de septiembre de ese año.

[24] *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, y *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, 28, 29 y 30 de mayo de 1942.

PRM tuvo su momento culminante cuando seis ex presidentes asistieron, desde el balcón de Palacio Nacional, al desfile del 15 de septiembre de 1942, en el que se mostró el equipo militar recibido bajo el Acuerdo de Préstamos y Arriendos firmado en marzo del año anterior con Estados Unidos.[25]

La prensa mexicana comenzó a apoyar la propaganda. Al principio de la guerra varios de los grandes periódicos mostraron simpatía hacia los países del Eje, pero esta actitud había ido cambiando. En ese cambio no sólo fue importante la actitud del gobierno mexicano, sino también la intensa labor de la Oficina del Coordinador de Relaciones Comerciales y Culturales con Latinoamérica, creada por el gobierno norteamericano en agosto de 1940, que después se transformó en la Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos.

Especial interés mostró el coordinador, Nelson Rockefeller, en los medios de comunicación mexicanos, que no sólo eran importantes para convencer a la población mexicana sobre la bondad de la causa aliada, sino que se vieron como posible alternativa a los medios argentinos y españoles que hasta entonces habían tenido un gran peso en América Latina y cuyas tendencias profascistas eran bien conocidas. Con ese fin, los estadounidenses dieron un trato especial a la prensa, la radio y el cine mexicanos en lo que se refiere a suministro de papel, equipo y otros insumos que escaseaban tanto en América Latina como en Estados Unidos.

En el Comité Coordinador que la oficina de Rockefeller tenía en nuestro país, participaron activamente tanto miembros de la embajada de Estados Unidos en México, cuanto destacados dirigentes de grandes empresas norteamericanas, que se mostraron muy dispuestos a apoyar la tarea de neutralizar los esfuerzos propagandísticos intensos, pero con menos recursos, de la legación alemana mientras ésta se mantuvo abierta y, después, la de simpatizantes de los países ahora enemigos.[26]

En Washington se escribieron notas editoriales, artículos, panfletos, carteles y se prepararon noticieros cinematográficos para que se transmitieran y distribuyeran en México. Pero también hubo importantes muestras de fabricación mexicana de ese fervor nacionalista, aliado y prolatinoamericano; las películas *La Isla de la pasión, Simón Bolívar* y *Soy*

[25] Presenciaron el desfile Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez y Adolfo de la Huerta.

[26] Sobre la "guerra de propaganda" véase José Luis Ortiz Garza, *México en Guerra*, México, Editorial Planeta, 1989.

puro mexicano son sólo algunos ejemplos de este tipo. Sin embargo, tal vez el esfuerzo más importante se debió a la radio que llegaba a cada rincón del país.[27]

Mientras tanto, ya en la Secretaría de la Defensa Nacional, Cárdenas fue estableciendo las directrices generales para negociar la cooperación militar global, las cuales recogieron su experiencia en la comandancia de la Región del Pacífico. Dije antes que el 27 de marzo de 1942 se había firmado el Acuerdo de Préstamos y Arrendamientos, recurso adoptado por los Estados Unidos para transferir material y equipo militar a los aliados,[28] y México había estado recibiendo una cantidad importante de equipo. Por ello, los asuntos de importancia que se discutieron a partir de ese momento fueron los derechos de vuelo de los aviones norteamericanos en su paso hacia el Canal de Panamá, la construcción y el uso de aeropuertos y la posibilidad de admitir soldados estadounidenses para custodiarlos.

En los meses siguientes hubo mucha discusión en el seno de la Comisión Mixta. Presionaban los norteamericanos para conseguir más flexibilidad en el uso de los aeropuertos de Cozumel e Isla Mujeres, para que se establecieran allí sus cuadrillas y para que se aceptara la llegada de un escuadrón de combate a Tehuantepec. Los mexicanos proponían a su vez que tropas nacionales se encargaran de patrullar la zona del Caribe, para lo cual lo único que requerían era equipo adecuado. Se dejaba abierta la posibilidad de coordinar las fuerzas armadas de los dos países en caso de ataque a territorio continental. Ambas partes cedieron en la práctica en algunos puntos,[29] pero nunca pudo llegarse a la firma de un acuerdo global. Mientras las negociaciones avanzaban, lenta y difícilmente, se fue desvaneciendo la amenaza de ataque o invasión al hemisferio, y los dos gobiernos perdieron interés en el convenio.

Aun cuando, en términos generales, se mantuvo el compromiso gubernamental de que el ejército mexicano no participaría más allá de las

[27] Sólo en la ciudad de México, la oficina de Rockefeller patrocinaba en 1943 trece programas de radio en XEW, WEB, XEOY, XEQ, algunos de los cuales tenían auditorios muy amplios (*ibid.*, p. 151).

[28] México debería devolver el equipo, si así lo solicitaba el gobierno norteamericano, y pagar 35% del valor del equipo transferido de manera definitiva. Al principio se estableció una línea de crédito de 10 millones de dólares. Más tarde, Washington ofreció a México 70 millones; éste prefirió que el monto disponible se fijara en 40 millones. Véase NAW R659 FW 812.2411180 112 del 27 de marzo de 1942 y 812.2411702. Memorándum de Duggan, 27 de diciembre de 1942.

[29] Por ejemplo, cuando se acrecentó la guerra submarina, México autorizó a tropas norteamericanas para que usaran temporalmente el aeropuerto de Cozumel.

fronteras del país, algunos combatieron en el frente de batalla, ya bajo la bandera norteamericana, ya con el Escuadrón 201.

Las leyes de Estados Unidos facultaban a su gobierno para reclutar a cualquier extranjero residente en su territorio que fuera ciudadano de un país cobeligerante. México, mediante los consulados, pudo proteger a sus ciudadanos hasta que declaró el "estado de guerra". A partir de ese momento, su condición de beligerante le obligaba a tomar medidas inmediatas ya que, según la Constitución, servir en ejércitos extranjeros podía significar para los mexicanos perder su ciudadanía. Para resolver esa situación, la Comisión de Puntos Constitucionales propuso un decreto que concedía permiso para prestar servicio militar o civil sin que se aplicara la sanción a todos los mexicanos residentes "en los distintos países de América que luchan contra las potencias del Eje".[30] Como contrapartida, más que nada simbólica, pocos días después se publicó otro decreto que obligaba a ciudadanos de otros países residentes en México a prestar servicio militar. Con esta base legal, a ese propósito, se llegó a la firma de un acuerdo mexicano-norteamericano el 22 de enero de 1943.[31]

Distintas fueron las causas de la participación en la guerra del Escuadrón 201. Miembros del ejército mexicano estaban interesados en aprovechar las facilidades que ofrecía el gobierno de Estados Unidos para adiestrar un grupo selecto de aviadores y asistentes de tierra. La medida fue, quizá, también una forma de responder a la demanda de varios generales que desde 1943 mostraron interés por participar activamente en la guerra. Inclusive algunos de los que se oponían a esa participación —entre otros, al parecer, el general Cárdenas— con el tiempo cambiaron su actitud al ver que la participación de un pequeño grupo de militares profesionales podía redundar en algunas ventajas para el país. Además de los beneficios que podrían obtenerse con su adiestramiento y equipo, podría cubrirse así el requisito para participar en las negociaciones en las que se discutiría la paz y el reordenamiento mundial de la posguerra. El adiestramiento duró varios meses; casi al final de la contienda, en febrero de 1945, el escuadrón preparado ya para entrar en combate, fue enviado a Filipinas.

[30] *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, 16 de octubre de 1942.

[31] El número de mexicanos reclutados por el ejército norteamericano que participaron en combate varía muchísimo según las fuentes consultadas. El gobierno de México señaló la cifra de 15 mil mexicanos, con 1 492 bajas —muertos, heridos, desaparecidos—. Otros llegan a contar un cuarto de millón de combatientes, en los que es posible se hayan incluido norteamericanos de origen mexicano.



Miembros del Escuadrón 201 que irían a combatir a Filipinas.

Aunque no fueron muchos los mexicanas que estuvieron en el frente de batalla —según cifras oficiales mexicanas fueron 15 mil; según las estadounidenses 250 mil— varios cientos de miles sustituyeron a los estadounidenses reclutados por su ejército, que habían dejado campos agrícolas, fábricas, minas y vías férreas: fueron los braceros contratados de acuerdo con el convenio bilateral que se firmó en 1942 e indocumentados que los precedieron y después los acompañaron.

Desde que estalló la guerra, la agricultura de Estados Unidos comenzó a crecer rápidamente; aumentó entonces la demanda de mano de obra, que en parte cubrieron los migrantes mexicanos que cruzaban el río Bravo subrepticiamente. Esta corriente de indocumentados no era nueva, pero el flujo se había suspendido en los años treinta a causa de la depresión. En ese decenio, miles de mexicanos fueron repatriados voluntaria o forzosamente; la mayor parte carecía de ahorros, lo que causó problemas de reabsorción en la economía mexicana.

Es explicable, por ello, la reticencia del gobierno mexicano cuando en Washington se hicieron los primeros sondeos sobre su disposición a firmar un convenio para que trabajadores temporales ingresaran a Estados Unidos. Se temía otra repatriación masiva al final de la guerra y se sabía de la discriminación y abusos cometidos en el pasado contra muchos trabajadores mexicanos.

El gobierno norteamericano también tenía dudas y por ello había tardado en responder a la presión de productores de remolacha (Montaña, Idaho y California), algodón (Arizona) y frutas y legumbres (California). Cuando Estados Unidos entró en guerra se recurrió a contratar mujeres y adolescentes, pero no fue suficiente, porque los sueldos que pagaba la industria atraían a la gente del campo; además, los agricultores de origen japonés fueron aislados en campos de concentración. Las autoridades se vieron, entonces, forzadas a ceder. Por su parte, el gobierno de Ávila Camacho veía con impotencia como cada día aumentaba el número de mexicanos que migraban a Estados Unidos sin ninguna protección; los agricultores de Estados Unidos contrataban entusiasmados a centenares de mexicanos que cruzaban la frontera sin documentos legales.

Ante ese flujo imparable, una semana después de que se declaró el estado de guerra, se formalizaron las negociaciones para firmar un convenio sobre trabajadores migratorios. Los representantes mexicanos tenían una serie de propuestas con las que intentaban evitar problemas que se habían presentado en otras épocas: repatriación masiva y discriminación racial de los migrantes, su reclutamiento por parte del ejército (como

había sucedido en la primera guerra mundial), salarios bajos y malas condiciones de trabajo. Se insistió en la garantía de un salario remunerador, habitación higiénica, servicio médico y gastos de repatriación. Igualmente se sugirió crear un fondo con parte de los ingresos de los trabajadores, que se les devolvería cuando regresaran a México.

Dos meses después, y ante la solicitud urgente de los agricultores norteamericanos, se firmó un "acuerdo ejecutivo", en que el gobierno norteamericano, por conducto de la Administración de Seguridad Agrícola, aceptaba convertirse en el patrón de los braceros. Se contemplaba una subcontratación entre patrones y trabajadores de manera individual. Se garantizaba a los trabajadores la exención del servicio militar, la protección contra actos de discriminación racial, el pago de transporte y viáticos para los viajes de ida y vuelta, por cuenta del patrón, salarios iguales a los de los trabajadores nacionales de la zona, el empleo por un mínimo de 75% del periodo total del contrato y un pago de tres dólares diarios durante el tiempo que no trabajaran. Los braceros tendrían alojamiento, atención médica, protección en caso de enfermedades profesionales y accidentes, y servicios sanitarios "en los mismos términos que los demás trabajadores agrícolas". Esta estipulación parecía meramente simbólica, porque las leyes de Estados Unidos no establecían ese tipo de garantías para sus trabajadores.

Los sindicatos estadounidenses no se mostraron muy de acuerdo con el convenio, razón por la cual las autoridades subrayaron en sus declaraciones que los trabajadores mexicanos serían contratados únicamente para labores agrícolas y que regresarían a su país en cuanto levantaran las cosechas. Sin embargo, muy pronto abrieron también las puertas a ferrocarrileros, mineros y aun obreros industriales. El primer año los norteamericanos ofrecieron contratar a 6 mil trabajadores, pero en 1943 solicitaron que la cifra aumentara a 50 mil y en 1945 a 120 mil. Algunas estimaciones indican que junto a los braceros cruzaron la frontera un número casi igual de indocumentados.[32]

[32] Jorge Bustamante, en su trabajo *Espaldas mojadas: materia prima para la expansión del capital norteamericano* (El Colegio de México, Cuadernos del CES 9, 2a. edición, p. 7) incluye las siguientes estimaciones, que parecen ser las que más se acercan al volumen real de los flujos.

Año	Braceros	Inmigrantes ilegales devueltos a México
1942	4 203	10 603
1943	52 098	16 154
1944	62 170	39 449
1945	120 000	80 760
1946	82 000	116 320

Alrededor de la mitad de los que emigraron legalmente tenían trabajo en México. Las principales entidades proveedoras de trabajadores migratorios fueron en un principio Michoacán, Guanajuato, Jalisco y los estados fronterizos. Posteriormente el gobierno estableció cuotas por estados, pero algunos de ellos, especialmente los sureños, no llegaron a cubrirlas.

El hecho de que la emigración se originara en un puñado de estados, empezó a causar problemas por falta de mano de obra en los mismos. Los estados fronterizos fueron tal vez los más afectados. Pero también hubo quejas de agricultores michoacanos, y en otros estados del centro de la República se resintió la salida de obreros especializados. También empezaron a surgir problemas para alojar a los migrantes en las ciudades donde se establecieron centros de contratación. Además, la lentitud de los trámites para migrar legalmente favoreció la emigración sin documentos, que también fomentaban los granjeros norteamericanos interesados en tener mano de obra con menos exigencias. México comenzó a protestar por la laxitud de las autoridades de Estados Unidos ante la inmigración indocumentada; se llegó a hablar de una política de "puertas abiertas" en algunos estados, sobre todo Texas, al que el gobierno mexicano había vetado como destinatario de braceros contratados legalmente, porque allí se los discriminaba y se les daba mal trato.



Trabajadores mexicanos sustituyeron a los estadounidenses reclutados por su ejército.

La afluencia de trabajadores indocumentados que no recibían el trato convenido, propiciaba en ocasiones el incumplimiento de las garantías ofrecidas a los que habían sido contratados legalmente. La capacidad de negociación que México tuvo con Estados Unidos durante la guerra, le permitió por algún tiempo exigir el cumplimiento del convenio cuando comenzaron a recibirse denuncias concretas de que se violaban ciertos compromisos. El gobierno norteamericano aceptó que funcionarios de la Secretaría del Trabajo —y después diputados mexicanos— visitaran los campos agrícolas para ver en qué condiciones vivían los braceros.

En esos mismos años destaca la colaboración de los dos gobiernos para modernizar los ferrocarriles mexicanos, que estaban muy deteriorados. La guerra impuso a la red ferroviaria una carga excesiva, no sólo porque aumentó el volumen de material que iba o venía de Estados Unidos, sino porque la lucha submarina entorpecía el tráfico marítimo.

El 30 de junio, la cooperación ferroviaria quedó en manos de la Oficina del Coordinador de Asuntos Internacionales del Departamento de Estado. Hechos los estudios preliminares, la Coordinación de Asuntos Interamericanos designó una misión especial que presentó al gobierno de México los planes de rehabilitación.

Éste quería un programa global para rehabilitar ferrocarriles y carreteras (con cargo a las partidas incluidas en el acuerdo de préstamos y arrendamientos), que superaba con mucho el interés estratégico que tenía para Estados Unidos el transporte mexicano. Pero los departamentos de Guerra y Estado se opusieron a que se usaran para esos fines los fondos del acuerdo de préstamos. Finalmente, en octubre de 1942, acordaron un programa inicial de cuatro millones de dólares para rehabilitar la red ferroviaria mexicana y accedieron a pagar una parte de lo que costaría rehabilitar o construir cuatro líneas: Laredo-México, Torreón-Matamoros, Córdoba-Frontera Sur y Chihuahua-Torreón.

El gobierno mexicano, que advirtió desde el principio los beneficios que, a la larga, tendría la rehabilitación, esbozó un programa de ocho años por un monto de 300 millones de pesos, para reconstruir, reorganizar y rehabilitar los ferrocarriles. Con la ayuda de la misión, y a veces por cuenta propia, el gobierno de Ávila Camacho procedió a renovar el equipo rodante y las vías férreas. A fines del sexenio, sólo en equipo rodante se habían invertido 153 200 000 de pesos; Estados Unidos aportó poco menos de la mitad, 15 millones de dólares. Mediante el programa, México adquirió 190 locomotoras nuevas y usadas, incluidas 52 eléctricas Diesel, 4 253 carros de carga y 143 de pasajeros; cambió por rieles

pesados gran parte de los 3 mil kilómetros de vías ligeras y adquirió material para construir más de mil unidades de carga. Pero el interés de Estados Unidos fue disminuyendo; en el verano de 1944, cuando la guerra tomaba un curso favorable a los aliados, la Coordinación de Asuntos Interamericanos decidió que la ayuda técnica era más valiosa. Derrotada Alemania, la misión, casi sin nada que hacer, desapareció el 31 de diciembre de 1946.

En 1942, año en que llegó a su punto máximo la capacidad de negociación mexicana, se firmó también un convenio, aunque no de carácter estrictamente intergubernamental, para solucionar otro problema pendiente: la deuda externa. Se trataba en su mayoría de créditos obtenidos bajo condiciones muy onerosas para el país antes y durante el porfiriato, aunque los gobiernos revolucionarios habían recibido algunos.

En el periodo de la revolución armada se suspendió el pago de la deuda. Dispuesto a reanudarlo, en los años veinte el gobierno mexicano firmó varios acuerdos con el Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México, algunos de ellos producto de la presión directa o indirecta del gobierno norteamericano. Sin embargo, las condiciones económicas del país impidieron cumplirlos.

Bajo el gobierno de Cárdenas volvieron a iniciarse negociaciones para llegar a un acuerdo. Para entonces, la situación internacional favorecía un arreglo mejor para México. Había ya antecedentes de que algunos países repudiaban o se negaban a pagar la deuda externa o interna. No sólo un gobierno revolucionario como el soviético se había negado a reconocer la deuda del gobierno zarista. Alemania, Gran Bretaña y Francia se habían beneficiado con reducciones considerables de su deuda. Las negociaciones con el Comité de Banqueros avanzaron mucho, pero se suspendieron abruptamente a raíz de la expropiación petrolera.

A principios de 1941, el gobierno de Ávila Camacho manifestó al Comité que estaba dispuesto a reanudar las pláticas y envió una propuesta que preveía un acuerdo en pesos convertibles a dólares a una tasa de cambio fija, para dar seguridad a los tenedores, y contemplaba reducir el principal de 75 millones de dólares a 55.[33]

[33] Se sugería una tasa de cambio de 5 pesos por dólar (en ese momento el tipo de cambio era de 4.80). No se contemplaban, como en el proyecto de acuerdo de 1938, aumentos en el servicio de la deuda en caso de que los ingresos fiscales mexicanos fueran superiores a 280 millones de pesos. En cambio, se proponía un aumento del servicio de la deuda de 13 a 20 o 30 millones de pesos anuales. Esta cifra había sido la base del proyecto de 1938.

Aunque formalmente el gobierno de Estados Unidos no participaba en estas negociaciones, los dirigentes del Comité estaban en estrecho contacto con las autoridades de ese país, especialmente con el Departamento de Estado, cuyos funcionarios a menudo hacían sugerencias informales al gobierno mexicano sobre la conveniencia de llegar pronto a un acuerdo.

Siguiendo la costumbre, el Comité pidió al Departamento de Estado que apoyara de manera informal la contrapropuesta, que se apresuraron a enviar al gobierno de Ávila Camacho, la cual rescataba muchas de las cláusulas del proyecto de acuerdo de 1938: se insistía en una emisión de bonos por cerca de 76 millones de dólares, aunque abría la posibilidad de que el tenedor de bonos aceptara un pago en pesos a una tasa de cambio más favorable que la que prevalecía en el mercado (sugerían 3.60 o 3.33 por dólar).

El gobierno mexicano dio largas al asunto y sugirió, en cambio, que el Comité apoyara su compra de bonos en efectivo (algo que hacía discretamente) a precios ligeramente más altos de los que prevalecían en el mercado. Algunos empresarios mexicanos estaban haciendo lo mismo con apoyo del gobierno. El Comité no vio con buenos ojos esta política de repatriación de bonos, porque, en su opinión, era injusta para los tenedores. Pero el gobierno de Ávila Camacho la defendió con un argumento sólido: los tenedores de bonos, porque en 1941 no eran los compradores originales ni sus descendientes, los habían adquirido hacía poco tiempo a precios mucho más bajos del que se les ofrecía por su compra.[34]

Las peticiones del Comité de Banqueros al Departamento de Estado para presionar a México a fin de que anulara su política de repatriación de bonos y aceptara su contrapropuesta no tuvieron mucho eco. Varios funcionarios de ese Departamento se daban cuenta de que México no podría hacer frente a condiciones superiores de pago, porque debía pagar indemnizaciones (agrarias y por daños a propiedad de norteamericanos durante la revolución) y por la expropiación petrolera.

Por ello, se limitaron a incluir en los convenios generales de 1941 una cláusula, según la cual, México se comprometía a procurar lo más pronto posible un arreglo con los tenedores de bonos de la deuda exterior y de la ferrocarrilera. Pocos meses después, el Departamento de Estado hizo oídos

[34] Eduardo Suárez, *Memorias*, pp. 182-183.

sordos a una velada sugerencia británica de presionar al gobierno mexicano para que no siguiera adelante con la repatriación de bonos.[35]

Esa política de repatriación de bonos comenzó a dar frutos y dio confianza al gobierno mexicano; en 1942 presentó una nueva propuesta al Comité, que en muchos sentidos se había endurecido. Se hablaba ya de emitir bonos por 40% del principal, a 80 pesos por cada mil dólares. Se sugería también la posibilidad de separar los bonos que estaban en manos de países aliados de los que tenía el enemigo.

Como táctica de negociación esta propuesta al parecer fue útil; en el mes de noviembre de ese año se llegó a un acuerdo (favorable a México si se le compara con las negociaciones anteriores). Nuestro país aceptó pagar la deuda en pesos o en dólares, según escogiera el tenedor, a razón de un peso por cada dólar nominal (a la tasa vigente de 4.85 por dólar). El plazo de amortización para las deudas garantizadas sería de 20 años y de 25 para las no garantizadas. El convenio incluía también una gran reducción de los intereses, especialmente aquéllos devengados antes del 1o. de enero de 1923. Estipulaba el compromiso mexicano de adquirir anualmente bonos por un mínimo de 5 millones de dólares del valor nominal. No hubo compromiso de amortizaciones de capital anteriores a 1923, aunque sí se preveían redenciones anticipadas o compras en el mercado a precios inferiores a los establecidos en el convenio.[36] El gobierno de México se obligó a presentar en el plazo de seis meses un proyecto de acuerdo similar a éste para solucionar el problema de la deuda ferrocarrilera. Sin embargo, las negociaciones sobre este asunto se alargaron más allá de la guerra.[37]

En otros rubros de la cooperación económica con los Estados Unidos la situación era menos sencilla. Quedó señalado que México se había mostrado bien dispuesto a firmar acuerdos para la venta exclusiva de

[35] México había sugerido poco antes a Gran Bretaña adquirir grandes cantidades de bonos, que poseían ciudadanos de ese país, a un precio ligeramente más alto del que se cotizaba en la bolsa de valores de Nueva York; el pago podría hacerse en efectivo, con petróleo o con fibras. Gran Bretaña rechazó la propuesta.

[36] Estudio cuidadoso de los términos del acuerdo es el de Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946*, México, El Colegio de México, p. 1968.

[37] En noviembre de 1945 se llegó a un convenio que ofreció dos opciones a los tenedores. Una era similar al convenio de 1942 en los que se refiere a capital e intereses. El segundo contemplaba la redención anual de bonos a precios crecientes, desde el 21 al millar del monto del capital original en 1946 hasta la par en 1974. Los británicos, que, se pensaba, tenían 40% de la deuda ferrocarrilera, veían mejor esta segunda opción. La redención anual era similar en ambas opciones, aunque no se estipulaba el pago de intereses corrientes en el caso de la segunda alternativa.

materiales estratégicos y que se iniciaron negociaciones para la firma de un tratado comercial, las que avanzaron lentamente por la oposición de grupos de interés en ambos lados de la frontera. Por fin, el 23 de diciembre de 1942 se pudo llegar a un convenio, que incluía la cláusula de nación más favorecida, estipulaba la obligación de consulta entre las partes antes de introducir cuotas o restricciones al comercio y modificaba las tarifas arancelarias de los dos países.[38] Para facilitar su buena acogida entre la opinión pública nacional, el gobierno mexicano insistió en que sólo había hecho concesiones en aranceles de manufacturas que no se elaboraban en México o cuya producción nacional era insuficiente para satisfacer el mercado interno. Sin embargo, no faltaron críticas acerbas de dirigentes industriales, sobre todo de los agrupados en la recién creada Canacintra, organización que aglutinaba prioritariamente a medianos y pequeños industriales.

Junto con el tratado comercial se hicieron acuerdos particulares en los cuales se establecía que Estados Unidos compraría de manera exclusiva toda la producción exportable de hule, henequén, ixtle, cera de candelilla, garbanzo, plátano, sal y pescado. Éstos eran contratos anuales, pero desde el principio se contempló la posibilidad de prorrogarlos por cuatro años. Los productores vieron estos convenios con simpatía porque les garantizaban un precio fijo y un mercado seguro. Para el gobierno mexicano tenían un atractivo adicional: que a cambio se pudiera pedir el abastecimiento adecuado de un número amplio de bienes escasos que se importaban de Estados Unidos.

Pero ni el tratado comercial ni los acuerdos especiales fueron suficientes para garantizar de inmediato la reciprocidad que las autoridades mexicanas esperaban. El gobierno norteamericano —dije arriba— ejercía mediante el War Production Board control estricto en buena cantidad de las exportaciones. Su criterio principal, por razones obvias, eran las necesidades de guerra. A pesar de que México resultó más favorecido que otros países de América Latina por la cercanía geográfica y la posibilidad de ser abastecido mediante transporte terrestre, el país siguió padeciendo la escasez de muchos productos incluyendo algunos alimentos de consumo popular, materias primas, maquinaria, equipo y repuestos necesarios para aumentar la producción y hacer frente a la pérdida de otros mercados de importación y al aumento de la demanda interna. Empresarios y obreros comenzaron a manifestar preocupación porque las fábricas podrían parar o cerrarse por falta de insumos.

[38] México redujo entre 7 y 40% los aranceles de más de 200 artículos. Las reducciones más fuertes fueron las del trigo (40%), tractores (33%), refrigeradores y llantas (20%), leche en polvo (25%). Estados Unidos redujo los aranceles entre 30 y 50% en las importaciones de petróleo, zinc, plomo, cerveza y algunos productos agrícolas (*El Universal*, 23, 25 y 28 de diciembre de 1942).

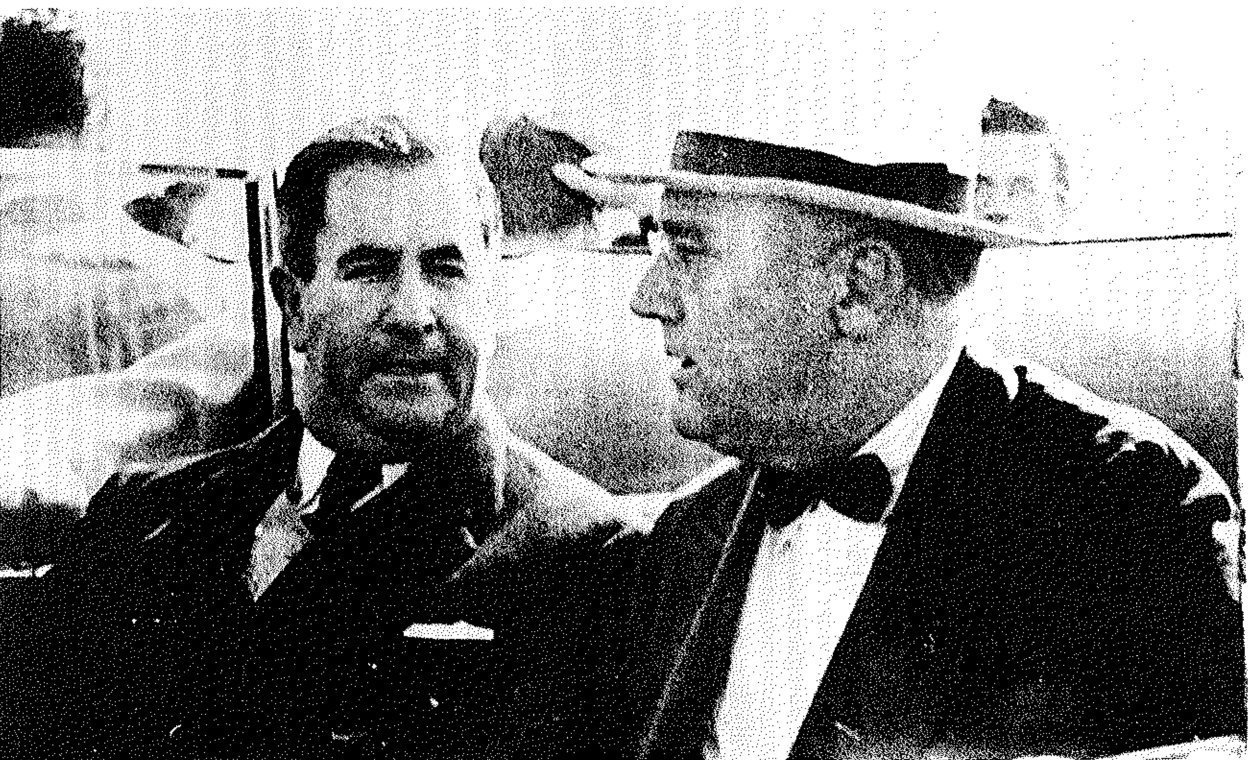
Los industriales reclamaban porque México vendía a Estados Unidos cobre y hule, y ellos carecían de los productos intermedios o finales que se elaboraban con ellos: cobre refinado, material elástico o llantas. Los agricultores veían con descontento que quienes producían oleaginosas y frutas para el mercado estadounidense sí recibían tractores y otros equipos que no tenían los que cultivaban para al mercado interno.

Al inicio de 1943 la situación empeoró sobre todo en el renglón de alimentos por las malas cosechas de maíz y trigo, por la dificultad para adquirir tractores norteamericanos para aumentar la producción, por la reorientación de muchos predios a cultivos de exportación y por la venta clandestina de algunos productos a Estados Unidos. Esta escasez aceleró la inflación y, con ella, el malestar de la población. El gobierno utilizó muy diversos medios para gestionar un mejor aprovisionamiento; se intensificó la actividad de los diplomáticos acreditados en Washington y se enviaron delegaciones para obtener mejor trato.

Conseguir mejor abastecimiento fue una de las grandes preocupaciones del gobierno mexicano en sus negociaciones con Washington. En abril de 1943 se presentó la oportunidad de hacer estas gestiones al más alto nivel, cuando Roosevelt visitó Monterrey, gesto que se vio como muestra de interés de Estados Unidos en las relaciones con nuestro país (era la primera visita de un mandatario norteamericano al interior de México) y al que Ávila Camacho respondió acompañando a Roosevelt a Corpus Christi.

Días antes de la llegada de Roosevelt, en una conferencia impartida en la Universidad Nacional, el director del Banco de México, Eduardo Villaseñor, criticó el trato que estaba recibiendo México en comercio. El presidente norteamericano se mostró receptivo. Se acordó crear la Comisión Mixta de Cooperación Económica que debería revisar las solicitudes de México para apoyarlo a establecer algunas industrias prioritarias y, en general, a agilizar el flujo de productos de Estados Unidos. También se acordó que el Eximbank analizara la posibilidad de otorgar créditos para esas y otras empresas industriales. Este último compromiso reflejaba tanto el clima favorable de las relaciones entre ambos países cuanto la mejoría de la imagen financiera de México. Gracias a los acuerdos sobre el petróleo y la deuda externa México aparecía como un país solvente.[39]

[39] En los acuerdos generales de 1941 se había convenido una línea de crédito de 40 millones de dólares para la estabilización del peso y otra por 30 millones para la construcción de carreteras, importantes por razones estratégicas. En 1942 se aprobó un crédito de seis millones de dólares para el establecimiento de Altos Hornos de México que debía producir planchas de acero también para el esfuerzo bélico. En ese momento se abría la posibilidad de financiamiento de industrias que fueran básicamente de interés para México.



Los presidentes Ávila Camacho y Roosevelt en Corpus Christi, Texas.

Después de un año de reuniones y estudios, la Comisión aprobó un programa mínimo de industrialización que constaba de 20 proyectos para el siguiente año y 40 para llevarse a cabo a largo plazo. Entre esos proyectos quedaron incluidos Altos Hornos de México, Celanese Mexicana, la fábrica de papel Atenquique, la presa El Palmito, algunas plantas hidroeléctricas y fábricas de cemento, química y textiles. Se convino que en el financiamiento de esas obras debía participar capital mexicano público y privado y, de ser posible, inversionistas extranjeros.

Hasta ese momento, el gobierno de Ávila Camacho no había sentido necesidad urgente de recurrir a préstamos o inversiones del extranjero por el superávit comercial obtenido en 1941 y 1942 y por el regreso de algunos capitales o la llegada de capitales "golondrinos". Buena parte de estos capitales no se habían utilizado productivamente ya por los obstáculos para importar maquinaria y equipo para nuevas empresas ya por el carácter especulativo de algunos de ellos, lo cual aumentó las presiones inflacionarias.

Por ello, en los meses siguientes a la visita de Roosevelt tampoco se insistió en contratar créditos aunque empezó a estudiarse el financiamiento de proyectos específicos. Excepción fue la solicitud mexicana de un crédito para la industria petrolera, que necesitaba fondos porque era urgente modernizarla y, a la corta, proveerla del equipo y repuestos que no habían podido obtenerse por el boicot de las compañías expropiadas. Las autoridades mexicanas creían que la concesión de un crédito daría a entender que Washington aceptaba plenamente que la industria seguiría estando en manos de mexicanos; de lograrlo, se pensaba, también sería más fácil la adquisición de equipo petrolero. La petición resultó contraproducente, ya que provocó una oleada de presiones del gobierno estadounidense para el reingreso de capital extranjero a esa industria.

En 1942 se hizo un primer intento de conseguir un préstamo para la industria petrolera. El gobierno solicitó financiamiento para instalar en Azcapotzalco una planta de refinación de gasolina de alto octanaje. La posibilidad de que esa planta llegara a producir mil barriles diarios de combustible para aviones la hizo atractiva para algunas dependencias de Washington, entre ellas el Departamento del Interior y en especial la Oficina del Coordinador del Petróleo para la Guerra;[40] otras, encabezadas por el Departamento de Estado, opusieron férrea resistencia a cualquier crédito para el desarrollo de la industria petrolera mexicana.

[40] Esta sección se basa primordialmente en documentos del Departamento de Estado existentes en los Archivos Nacionales de Washington, NAW, RG 59, 812.6363.

El Departamento de Estado logró posponer la aprobación de cualquier crédito, y sus funcionarios aumentaron las presiones para que reingresara la inversión extranjera a la industria petrolera de México. No querían —según pretendieron aclarar— que la industria se abriera sólo al capital norteamericano, sino al de cualquier país, algo difícil en momentos como aquellos.

Los estadounidenses buscaron el apoyo de empresarios y funcionarios mexicanos que creían abiertos a este reingreso. Estos, a decir verdad, no eran muchos, porque el consenso de la mayoría era que la industria petrolera debía ser propiedad de la nación. El acceso a combustibles baratos facilitaba el crecimiento industrial que el país experimentaba en esos años, razón por la cual empresarios y gobierno veían esa situación conveniente y deseable. Había menos acuerdo sobre si el petróleo debía mantenerse en manos estatales o permitir el ingreso de capital privado mexicano. Algunos insistían en la conveniencia de admitir a inversionistas privados por la descapitalización de la industria y la dificultad para producir de manera eficiente (en parte a causa de los obstáculos para adquirir maquinaria, equipo y repuestos y de problemas laborales) y, sobre todo, por la urgencia de impulsar trabajos exploratorios.

Los cambios en la ley petrolera de 1940 (puesta en práctica en 1941) permitían a Pemex celebrar contratos de exploración de yacimientos con empresas mixtas en las que el capital estatal fuera mayoritario; con esto se dejaba también un resquicio para que entrara inversión extranjera, pero no era suficiente, opinaban las compañías petroleras, que exigían cambio más profundo en la legislación.

La posición del Departamento de Estado se fue haciendo cada vez más dura y explícita. Para ayudar a ciertos proyectos esenciales el gobierno de Estados Unidos puso la condición de que el mexicano se definiera sobre la posible participación de capital extranjero en la industria petrolera.

Los funcionarios y políticos de México que se oponían al reingreso del capital extranjero buscaron entonces apoyo en políticos estadounidenses que no veían con buenos ojos a las compañías petroleras o que, simplemente, anteponían los intereses estratégicos de su país a los particulares.

En marzo de 1943, poco antes de la visita de Roosevelt a México y gracias en parte a la presión del secretario del Interior, Harold L. Ickes, se aprobó un crédito de 10 millones de dólares para construir la refinería. Los funcionarios del Departamento de Estado no se amilanaron y, casi al

mismo tiempo, el embajador George Messersmith presentó a Ávila Camacho una propuesta de participación de las companías norteamericanas en la perforación de pozos, exploración de yacimientos y distribución en el extranjero de los excedentes de petróleo mexicano. Para hacerla más aceptable, se precisaba que México conservaría sus derechos sobre el subsuelo y que Pemex mantendría el control de la industria.

La propuesta se hizo al secretario de Relaciones Exteriores de México, a quien Messersmith creía bien dispuesto a que llegara inversión extranjera. Pero Padilla señaló de inmediato la gran oposición interna al regreso del capital extranjero y la necesidad de encontrar una fórmula que conciliara esa participación con el principio de que México debía mantener el control de sus recursos naturales y, particularmente, del petróleo.

Los funcionarios de Washington insistieron en el tema por dos razones: una, porque las reservas de Estados Unidos comenzaban a reducirse dramáticamente; otra, porque algunas pequeñas compañías petroleras estaban haciendo ofrecimientos concretos al gobierno mexicano para participar en la exploración y perforación. El Departamento de Estado, en particular, deseaba que se garantizara la entrada a todo tipo de compañías y no sólo a las pequeñas.

Para presionar a México no sólo se recurrió al financiamiento; también se intentó convencerlo de que sólo las grandes compañías petroleras podían garantizar explotación adecuada y oportuna del petróleo. Uno de los argumentos era que tal vez pronto se encontrarían sustitutos a ese energético, por lo que convenía al país explotarlo lo más rápidamente posible; otro era que, en la posguerra, probablemente caería la exportación de metales y minerales, y que sólo el petróleo podía compensar las divisas que dejaran de llegar por esa reducción.

A pesar de que algunos funcionarios mexicanos se mostraban, por lo menos en apariencia, más favorables a la inversión extranjera, lograron imponerse los que se oponían a ella. Al acrecentarse la presión del Departamento de Estado, las autoridades mexicanas presentaron una contrapropuesta: establecer una sociedad en la que los extranjeros contribuyeran con el capital y la técnica y Pemex con sus propiedades. Las empresas no recibirían acciones, sino documentos que les garantizarían un porcentaje de las utilidades. Esta propuesta no agradó a los funcionarios del Departamento de Estado y menos aún a las compañías que insistían en la modificación de las leyes petroleras.

La urgencia de contar con petróleo seguro llevó entonces al Departamento del Interior y a Roosevelt a hablar en términos vagos sobre la

posibilidad de facilitar fondos para trabajos de exploración y explotación a fin de obtener petróleo para constituir una reserva con fines militares. Roosevelt refutó nuevas objeciones del Departamento de Estado, cuyo *interés, dijo, no debía ser el reingreso de las compañías a México,* sino contar con reserva apropiada de petróleo para usos militares.[41]

Los funcionarios del Departamento de Estado dejaron entonces de oponerse abiertamente al otorgamiento de crédito confiados en que su aprobación no sería inmediata. Mientras tanto, procuraron convencer a Roosevelt y a otros funcionarios que su posición era correcta y ventajosa para el país. La estrategia de ganar tiempo de funcionarios mexicanos que se oponían al regreso de las compañías petroleras había tenido éxito. Cuando el tema volvió a surgir hacia fines del sexenio, Estados Unidos no tenía tanta urgencia de conseguir petróleo y México podría resistir más las presiones de algunas dependencias de Washington.

Sin esperanza ya de contar con financiamiento del gobierno estadounidense, Pemex siguió buscando apoyo en compañías petroleras pequeñas, para fondos, suministro de maquinaria, equipo y repuestos muy difíciles de conseguir. Por ese entonces las empresas grandes mostraban cierto desinterés en los campos petroleros mexicanos, porque otros gobiernos más acogedores estaban dispuestos a ofrecerles amplias garantías para sus inversiones y hacia allí orientaban sus fondos.

Al parecer, el Departamento de Estado seguía interesado, ya que hizo un nuevo sondeo mediante su embajador en diciembre de 1945. Ávila Camacho contestó que el asunto del petróleo ya no podía discutirse en su periodo sino en el de su sucesor. En el verano de 1946, el nuevo embajador de Washington, Walter Thurston, recibió instrucciones de presentar, en cuanto fuera posible, al presidente electo Miguel Alemán las siguientes bases para reiniciar negociaciones sobre el tema: 1) firma de un contrato de manejo y participación que diera absoluto control a las empresas y no ya concesiones de derechos sobre el subsuelo; 2) exenciones de impuestos de todo tipo y libertad de exportación de excedentes; 3) ganancias proporcionales a las inversiones y riesgos de las compañías. Había confianza en que México cedería a estas exigencias dadas las dificultades financieras, de producción y sindicales por las que atravesaba Pemex, y la competencia de países más dispuestos a aceptar las demandas de las compañías petroleras. Pero terminó el sexenio sin que se presentara esta propuesta.

[41] NAW, RG 59, 812.6363/7-1944 de Roosevelt al secretario de Estado, 19 de julio de 1944.

Un último acuerdo sobre un asunto pendiente que favoreció la guerra fue el de la distribución de aguas internacionales. En 1936 se hicieron negociaciones sobre distribución de las aguas del río Colorado (que nace en Estados Unidos) y las del río Bravo (que en buena parte nacen en territorio mexicano), pero no fructificaron porque California se negó a contribuir con una cuota de 1 850 234 metros cúbicos de agua para México.[42]

La urgencia del estado de Texas porque se llegara a un convenio, ya que existía el riesgo de que México redujera el volumen de agua que les llegaba del río Bravo, favoreció una nueva ronda de negociaciones entre los estados de la Unión Americana que compartían el problema. En 1942 se ofreció a México una cuota de 1 150 000 pies cúbicos que fue rechazada. Dos años después, en febrero de 1944, a pesar de las protestas de California, se llegó a un acuerdo sobre límites y aguas. Ventajoso para México en algunos sentidos, establecía que nuestro país recibiría aguas de cualquier origen, (las ya utilizadas en riego, por ejemplo); no se precisaba su calidad. La delegación mexicana trató sin éxito, de que se incluyera una estipulación en ese sentido. En esos momentos más preocupados por la cantidad que por la calidad, los mexicanos aceptaron el convenio, con la confianza en que Estados Unidos respetaría el derecho internacional en esa materia. Se dejó así la puerta abierta a futuros conflictos.

Quedó otro asunto pendiente, el del Chamizal, que se había politizado en ambos lados de la frontera. Una declaración del canciller Padilla Nervo, en que se exigía la aceptación del laudo de 1911, enfrentó las opiniones en Estados Unidos y provocó la ruptura de las negociaciones en 1945.[43]

Los ajustes del fin de la guerra

A partir de 1944, conforme aumentaron las posibilidades de triunfo de los Aliados comenzaron a discutirse a nivel internacional y en cada país los ajustes que sería necesario hacer para facilitar el tránsito de economías orientadas en mayor o menor grado a la guerra a una época de paz. México ya había comenzado a sentir algunos problemas distintos de los que había tenido hasta entonces. Dije antes que en los primeros cuatro

[42] Alan Lee Moberiy, *Fences and Neighbors: El Chamizal and the Colorado River. Salinity Disputes in U.S.-Mexican Relations*, Washington, American University, 1974, pp. 239 y ss.

[43] *Ibid*, pp. 180 y ss.



El canciller Luis Padilla Nervo exigía la aceptación del laudo de 1911 en el asunto sobre El Chamizal.

años de la guerra el abastecimiento inadecuado de una serie de productos que se compraban en el extranjero había estimulado la inflación. Las gestiones diplomáticas ante Washington tuvieron algún éxito, pero no se logró resolver totalmente el problema. A partir de 1944, el gobierno norteamericano comenzó a disminuir el control de la exportación de numerosos bienes, la mayoría superfluos o de lujo, y de los precios de estos bienes, que comenzaron a aumentar con bastante rapidez. En cambio, se mantuvo el control a las ventas y, con ello, la escasez de maquinaria, equipo y otros insumos.

El gobierno mexicano, que había visto con impaciencia las dificultades para adquirir bienes necesarios para equipar su industria o alimentos para su población, se dio cuenta, a fines de 1943, que las divisas ahorradas forzosamente por los obstáculos para importar podían dilapidarse rápidamente en la satisfacción de la demanda diferida de productos suntuarios o no indispensables. Se deseaba que esas divisas se usaran en reponer la planta industrial que se había desgastado mucho durante la guerra, ya que por las dificultades para adquirir maquinaria y equipo la mayor parte se había utilizado en dos o tres turnos diarios. Además buena parte de la planta, que se había instalado en los años veinte y treinta, se había vuelto obsoleta por el avance tecnológico que hubo durante la guerra.

La modernización de la industria fue pronto uno de los temas políticos candentes. Tratando de evitar que se esfumaran las reservas de divisas, en diciembre de ese año, se expidió un decreto que elevaba los aranceles para algunos bienes *que no estaban incluidos en el tratado comercial* de 1942. De inmediato, Washington objetó la medida alegando que iba en contra del acuerdo. Las autoridades mexicanas defendieron el decreto con el argumento de que permitiría aumentar los ingresos fiscales y podía contribuir a frenar la inflación, pero no lo pusieron en vigor.

Apenas unos meses después, en junio de 1944, un nuevo decreto autorizó a la Secretaría de Hacienda a limitar o exigir permisos previos para importar algunos productos. A las protestas de Estados Unidos, que no tardaron en surgir, México respondió diciendo que deseaba impedir que productos norteamericanos no indispensables inundaran su mercado.[44] En esta ocasión, el gobierno mexicano no anuló el decreto, pero se comprometió a aplicarlo lo menos posible y en caso de hacerlo, a dar aviso previo a los diplomáticos estadounidenses.

[44] En *las pláticas con diplomáticos* de Estados Unidos, funcionarios mexicanos señalaron que en ese país se usaban controles más o menos encubiertos, pero tenían el mismo objetivo como la Orden de Importaciones Generales M-63.

Muy pronto, el gobierno mexicano comenzó a defender sus medidas proteccionistas no sólo alegando problemas de balanza de pagos[45] sino también su deseo de proteger la industria que había crecido mucho al amparo de la protección natural que le dio la guerra. Sus representantes insistieron en foros internos, bilaterales y multilaterales, en el derecho del país a industrializarse.

Washington advirtió que estaría menos dispuesto a mejorar el abastecimiento de México o darle precios especiales para ciertos productos, si continuaba con el proteccionismo; diplomáticos y funcionarios mexicanos comenzaron entonces una diligente labor para convencer a los estadounidenses sobre las ventajas de que México fuera próspero y tuviera una industria sólida y con bases firmes, e insistieron en que no se pensaba proteger industrias que no tuvieran bases económicas adecuadas.

Mientras tanto, para cumplir con su compromiso con Washington, las autoridades mexicanas restringieron la aplicación del decreto de julio de 1944 a lo absolutamente indispensable, lo que redujo las divisas en los meses siguientes. Al agravarse la situación de la balanza de pagos el gobierno tuvo que recurrir en diciembre de 1944 a la introducción de permisos para importar artículos que estaban incluidos en el tratado bilateral de comercio. No cedió a las presiones para que diera marcha atrás, aunque propuso formar una comisión bilateral permanente que analizara los conflictos que surgieran entre los dos países. A causa de los graves problemas de reordenación mundial que enfrentaba Estados Unidos y de que el sexenio llegaba a su fin se pospuso el estudio de esa propuesta y México no insistió en ella. Quedó, pues, pendiente el problema de la incompatibilidad entre la intención mexicana de proteger su industria y el tratado bilateral de comercio, que le imponía una serie de restricciones. Pronto se vio en nuestro país que su denuncia era urgente.

Según el gobierno mexicano, era además necesario enfrentar otros problemas, especialmente en lo que concernía a exportaciones. Las ventas a Estados Unidos y América Latina, sobre todo a Centroamérica, que

[45] Las importaciones totales de México habían aumentado a precios constantes, de 4 608.5 millones de pesos en 1943 a 6 644.9 en 1944. En los años siguientes crecieron para casi alcanzar los 8 mil millones en 1945 y 10 800 en 1946. Entre 1943 y 1944 el aumento en las importaciones de bienes de consumo había sido superior a 40%, ligeramente arriba que el aumento de las importaciones de bienes de capital (Grupo Secretaría de Hacienda, Banco de México, Manual de Estadísticas Básicas para el Análisis y Proyecciones del desarrollo económico de México), 1964, mimeografiado. Cuadro IX-2; véase también Raúl Ortiz Mena *et al.*, *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*. México, NAFINSA, 1953, pp. 413-420.

habían crecido entre 1940 y 1943, disminuyeron abruptamente en 1944 y se temía que cayeran aún más al terminar la guerra. Ya se observaba una caída dramática en las exportaciones de manufacturas a Centroamérica y la de productos agrícolas a Estados Unidos, pero se quería evitar que la baja se acentuara y que fuera especialmente grande en el renglón de la minería.[46] Por fortuna para México, la reconstrucción de Europa extendió la emergencia más allá del conflicto armado, lo que pospuso y atenuó el desplome.

Otro asunto que debía resolverse al final de la guerra fue el de los trabajadores migratorios. Para todos parecía obvio que al regreso de los soldados norteamericanos muchos mexicanos serían desplazados y tendrían que iniciar el flujo de regreso. Sin embargo, la realidad resultó bastante más compleja. Pronto fue claro que la mano de obra mexicana seguía siendo necesaria por razones distintas a las que habían existido durante la guerra. Los salarios industriales resultaban mejores y favorecían la emigración del campo a las ciudades. Algunos trabajos que desempeñaban los mexicanos eran arduos, mal pagados y, por lo tanto, poco atractivos para los que regresaban del frente. Además, durante la guerra se había mecanizado mucho la agricultura norteamericana y requería cada vez menos de trabajadores a lo largo del año; sólo necesitaba un mayor número de ellos en los periodos de pizca y recolección. La mano de obra mexicana, por su carácter temporal, era muy adecuada. Además, al aumentar el número de mexicanos indocumentados que cruzaba la frontera bajaban salarios, lo que para los agricultores era muy conveniente. Esa fue una de las razones por las que los sindicatos norteamericanos, que no habían protestado mucho durante la guerra, comenzaron a movilizarse contra el programa de braceros y en general, de la inmigración mexicana.

En noviembre de 1946 se firmó un acuerdo para la devolución de los braceros contratados, a más tardar en marzo de 1947. En cuanto a los trabajadores indocumentados, cada gobierno pidió al otro mayores esfuerzos para prevenir ese flujo. Los mexicanos sugirieron desde entonces que se sancionara a los empleadores, los norteamericanos pedían que México reforzara la vigilancia para impedir que los trabajadores cruzaran la frontera.

Se cerró el sexenio sin una solución al problema y aumentó el hacinamiento a ambos lados de la frontera. Las autoridades mexicanas no

[46] La guerra había alentado un poco a esta industria mexicana en decadencia y había provocado cambios importantes en la estructura de las exportaciones mineras, reduciendo la participación de los metales preciosos y aumentando la del plomo y el zinc.

lograban trasladar a sus lugares de origen a todos los trabajadores que eran detenidos por el Servicio de Inmigración Norteamericano, por lo que expresó su disposición a admitir sólo cien indocumentados diariamente.

México y la reordenación mundial

Al mismo tiempo que el gobierno mexicano comenzó a negociar con Estados Unidos los ajustes que impuso el fin de la guerra, participó en las conferencias internacionales en que se crearon los principales organismos mundiales que regirían al mundo de la posguerra.

Las delegaciones mexicanas llegaron a las primeras de estas conferencias animadas por una buena dosis de optimismo. Confiaban en que los países pequeños podrían contribuir a crear instituciones que orientaran sus esfuerzos a mantener una paz más duradera y, especialmente, crearan condiciones que permitieran un mundo más justo en lo económico.

Muy pronto, sin embargo, vieron diluirse sus esperanzas ante la tosudez de los grandes. Aun antes de que fueran derrotados los ejércitos del Eje eran ya palpables las diferencias de interés entre los Aliados. Eran visibles los primeros escarceos de lo que llegaría a ser la guerra fría, la pugna, aunque sorda aún, entre los países capitalistas y el hasta ese momento único país socialista. Los esfuerzos de Churchill para que se iniciara un segundo frente en Europa no tenía tanto el interés de reducir la presión alemana sobre el ejército soviético, sino evitar que la Unión Soviética, dado el repliegue de los alemanes, extendiera sus tropas e influencia en Europa. Antes de que terminase el conflicto, se percibieron también la diferencia de intereses que tenía Estados Unidos y los que fueron sus aliados latinoamericanos. Para el primero, reconstruir Europa tenía prioridad casi absoluta; las principales razones de esta urgencia eran evitar que fuera campo fértil del proselitismo soviético. Los países latinoamericanos, aun cuando reconocían la lamentable situación en que se encontraban los países asolados por la guerra, temían que un énfasis exagerado en su reconstrucción impidiera o retrasara por un tiempo más o menos largo el apoyo de Estados Unidos para mejorar sus condiciones de vida.

Esas prioridades se mostraron claramente en la Conferencia Internacional de Bretton Woods, celebrada en 1944, diez meses antes de que Alemania fuera derrotada, donde se discutieron los problemas monetarios internacionales que se preveía iban a surgir al fin del conflicto.



Josephus Daniels y Henry Wallace, presentes en la conmemoración del 125 aniversario de la independencia de México.

Como se sabe, el objetivo de esa reunión sugerida por Roosevelt era crear una o varias instituciones que deberían dirigir y resolver en la posguerra los problemas monetarios de los países miembros: "debían estabilizar los tipos de cambio, acortar los periodos de desequilibrio en la balanza de pagos, crear condiciones bajo las cuales se pudiese promover un continuo movimiento de capital productivo entre los diversos países y, por último, reducir el uso de restricciones en el tráfico de divisas, arreglos cambiarios bilaterales, mecanismos monetarios múltiples y prácticas discriminadoras en los cambios. Al mismo tiempo, mediante un uso adecuado del crédito, se ayudaría a la reconstrucción de los países devastados por la guerra y al desarrollo económico de aquellos países que no [habían] logrado una suficiente acumulación de capital para explotar sus recursos naturales".[47]

Se desechó un anteproyecto amplio y ambicioso presentado por John Maynard Keynes, en el que se preveía una sola institución con funciones de banco central de los bancos centrales de las naciones miembros y de dirección de las operaciones de corto y largo plazo, por el temor de que ni el congreso estadounidense ni el Parlamento inglés lo vieran con buenos ojos. En consecuencia, la discusión giró alrededor de las facultades de dos instituciones: un fondo monetario encargado de prevenir guerras financieras entre los países miembros y de asistir a los bancos centrales que se encontrasen en dificultades temporales, y un banco encargado de hacer préstamos a largo plazo a los países miembros. Harry White encabezó la comisión encargada de discutir el proyecto del fondo, Keynes presidió la que analizó el del banco y Eduardo Suárez, secretario de Hacienda de México y jefe de su delegación, la que se encargó de estudiar proyectos conexos, (la designación se interpretó como distinción para México).

El ambiente de la Conferencia fue de aparente unidad, que los Aliados consideraban importante mostrar cuando el enemigo estaba en retirada, pero no vencido, lo que —según los delegados mexicanos— dio lugar a mucho autoritarismo. Sin embargo, los países latinoamericanos sugirieron modificaciones de los proyectos y algunas fructificaron. En esta ocasión, sus delegados formaron un equipo que discutía entre sí y presentaba un frente común.

La delegación mexicana manifestó su deseo de que el Banco Mundial que debía crearse no tuviera como objetivo único ni más importante re-

[47] Eduardo Suárez, *Comentarios*, p. 373.

construir Europa por urgente que esto fuera. El apoyo al desarrollo económico de los países menos adelantados debía ser uno de sus principales objetivos de largo plazo. Esta enmienda a la propuesta original de Keynes fue aceptada, aunque no la sugerencia del delegado mexicano de que se llamara Banco de Fomento y Reconstrucción. Opinaba el delegado, que ese cambio reflejaría la importancia del objetivo futuro ante el otro, también importante, pero de corto plazo.

El delegado mexicano también objetó la propuesta de que un pequeño grupo de países, todos desarrollados, revisaran las solicitudes de préstamos para fomento económico. Tuvo el apoyo latinoamericano para rechazar la propuesta de que el peso de cada Estado en las decisiones del Banco fuera proporcional al capital que aportara al mismo.[48] Se aceptó que los países latinoamericanos tuvieran dos representantes permanentes en las juntas de gobierno del Banco y Fondo, sin que se tomara en cuenta el porcentaje de sus aportaciones.[49] México también propuso que se restaurara la plata, junto con el oro, como patrones monetarios internacionales. Se obtuvo la disposición, en buena medida simbólica, de que "los avances pudiesen constituir sus reservas con la proporción en plata que ellos desearan".[50]

Unos cuantos meses después México fue sede de la Conferencia de Chapultepec, en la que participaron Estados Unidos y todos los países de América Latina excepto Argentina.[51] Éstos habían pedido una conferencia interamericana para discutir los mecanismos y las medidas que deberían adaptarse para reducir los efectos negativos sobre sus economías al llegar la paz. Se temía ante todo que cayera la demanda mundial y, en consecuencia, los precios de las materias primas que exportaban, y que se prolongaran las enormes dificultades para adquirir maquinaria y equipo. Tomando en cuenta que Estados Unidos se perfilaba como líder mundial con múltiples compromisos en todo el orbe, querían asegurar lo más pronto posible su cooperación para desarrollar sus economías; temían su desinterés, porque el gobierno norteamericano comenzaba a adoptar un enfoque universalista. Deseaban reforzar el sistema interamericano y conseguir para éste una relativa autonomía de la organización mundial que

[48] Esto hubiera implicado que los Estados Unidos contaran con 50% de los votos, Gran Bretaña, con 25% y Francia, con 10%.
[49] Cosío Villegas, *Memorias*, México, Joaquín Mortiz, 1979, pp. 220-221.
[50] Suárez, *op. cit.*, p. 281.
[51] Este país había sugerido infructuosamente desde varios meses antes una reunión hemisférica para discutir los problemas que enfrentaba con Estados Unidos a causa de la neutralidad que mantuvo durante la mayor parte de la guerra.



En la Conferencia de Chapultepec se analizaron los efectos económicos del fin de la guerra.

pensaba crearse con el proyecto de Dumbarton Oaks. Opinaban los gobiernos latinoamericanos que este proyecto —en cuya elaboración sólo habían participado los "grandes"— daba un peso excesivo a los países desarrollados en la toma de decisiones, lo que iba contra su deseo de que en esa organización prevaleciera la igualdad jurídica de los estados.

Estados Unidos no mostró mucho entusiasmo ni prisa en una reunión interamericana, ya que ofrecía ventajas, pero también implicaba riesgos. Podía constituir una buena oportunidad para exponer su visión del mundo de la posguerra que en lo económico se apoyaba firmemente en el liberalismo. Así desalentaría pronto una corriente que comenzaba a fortalecerse con rapidez en favor de proyectos de sustitución de importaciones, que habían comenzado durante el conflicto bélico y que en el futuro necesitarían gran protección industrial. Pero la exposición de estas diferencias en lo económico podía diluir la ventaja de una reunión que expresara la unidad política del continente. Aún más riesgos veía Estados Unidos en el esfuerzo latinoamericano por comprometerlo en un pacto regional, que podría desencadenar la formación de bloques en otras regiones del mundo.

Sin embargo, ante el malestar de las naciones americanas, Estados Unidos aceptó celebrar la conferencia, (con carácter de especial, lo que permitiría excluir a Argentina), para tratar los temas más urgentes: creación de un organismo mundial, problemas económicos y sociales de América Latina y lo que se denominó "la cuestión argentina".

Aunque la prensa mexicana y, en general la de toda América Latina, manifestó exagerado optimismo en que la solidaridad continental redundaría en ventajas para todos sus miembros, el discurso de Ávila Camacho al inaugurar la conferencia dejó traslucir cierta inquietud porque el orden internacional que se estaba gestando descuidara o relegara la opinión y participación de los países no poderosos. Si la guerra se había peleado en nombre de la democracia, era inaceptable que la victoria de los Aliados no trajera avances en ambos terrenos. Si los países del hemisferio no desarrollaban una base material que diera por resultado la democracia económica, la democracia política sería frágil. Tras esas palabras se vislumbraba la inquietud del presidente mexicano porque se estaba fortaleciendo una corriente entre los países de América Latina que favorecía los aspectos de cooperación militar interamericana.

Las palabras del secretario de Estado, Edward Stettinius, confirmaron muy pronto los temores de los estados iberoamericanos. Su país, dijo Stettinius, debía asumir un papel mundial y apoyaba decididamente el

liberalismo económico. De su discurso se desprendía una jerarquía de problemas internacionales muy distinta a la de muchos del sur del continente.

En el aspecto militar se llegó al acuerdo de que los países se consultarían y tomarían medidas colectivas entre ellos, y recurrirían a la fuerza si alguno de ellos era amenazado o agredido. Se superaban las resoluciones de La Habana (1940), porque en este caso se hablaba de agresión a cualquier estado y no sólo de los no americanos que agredieran a un país del continente. La delegación, estadounidense logró que el compromiso se extendiera sólo hasta el fin de la guerra, pero los latinoamericanos consiguieron que la octava resolución, denominada Acta de Chapultepec, recogiera su interés en que el compromiso tuviera un carácter permanente con la firma de un tratado que se discutiría en cuanto terminara la guerra.

La diferencia de intereses y los esfuerzos de compromiso se manifestaron en otras resoluciones. La Carta Económica de las Américas que se firmó durante la conferencia consignó la opinión de Estados Unidos en favor del liberalismo económico, al subrayar las bondades del sistema de iniciativa privada y la necesidad de estimular la inversión nacional y extranjera, reducir (o quitar) las barreras al comercio internacional, estabilizar las monedas y eliminar los excesos de nacionalismo económico. En la carta se afirmó que la libertad e igualdad de oportunidades y la seguridad de los individuos acrecentaría el empleo y la producción y, en consecuencia, aumentaría la calidad de vida de la población.

Algunos delegados no compartían del todo ese punto de vista, por lo que se incluyeron en la carta párrafos que matizaban ese liberalismo a ultranza o procuraban, por lo menos en la letra, conseguir mínima reciprocidad entre las partes. A instancias de México se estableció que debía existir igualdad de acceso a los bienes necesarios para la industrialización y el desarrollo económico a cambio de la igualdad de acceso a comercio y materias primas. También se recogió, como cuestión de interés general, el avance de la industrialización de las naciones iberoamericanas, aunque se precisó que las empresas debían tener bases económicas sólidas que no hicieran indispensable la protección arancelaria elevada o permanente. Esta especie de compromiso simplemente anticipaba las diferencias y discusiones en los organismos interamericanos que se establecerían.

Por el interés de México (que tuvo la adhesión de unos cuantos delegados) en convertir la Unión Panamericana en institución política se decidió encargar al Consejo Consultivo de la Unión preparar un anteproyecto

de pacto constitutivo que se discutiría en la Novena Conferencia Internacional Americana. Se aceptó la propuesta mexicana de que el anteproyecto incluyera una declaración de derechos y deberes de los estados, otra sobre derechos y deberes del hombre, y el compromiso de los estados miembros de cumplir esas normas.

En cuanto a medidas de urgencia para resolver problemas de corto plazo, se logró que Estados Unidos aceptara no suspender súbitamente sus adquisiciones de productos estratégicos y negociar los reajustes. Se rechazó una propuesta de México que, viendo al futuro, buscaba conseguir acuerdos regionales para proteger bienes con los cuales competían las colonias que aún quedaban en América, porque su mano de obra muy barata disminuía los precios.

Uno de los asuntos más delicados que se trató en la conferencia y en el que también hubo gran diferencia de opiniones entre Estados Unidos y los países de América Latina, fue la participación en la creación de la nueva organización mundial. Querían los iberoamericanos que las naciones del continente presentaran un frente común en la reunión constitutiva convocada para el mes siguiente en San Francisco, pero no lo consiguieron; la delegación norteamericana logró incluso anular un intento de concertar, por lo menos, la actuación de los latinoamericanos.

No obstante, en la resolución XXX se dejó constancia de la visión que América Latina tenía sobre la nueva organización: universal, con principios y fines más numerosos y precisos, una Asamblea General con amplias facultades, una Corte Internacional de Justicia cuya jurisdicción y competencia fuera también más amplia que las proyectadas en Dumbarton Oaks; que tuviera un organismo promotor de cooperación cultural entre las naciones, y que América Latina estuviera adecuadamente representada en el Consejo de Seguridad. Ante todo se quería que hubiera mecanismos para hacer compatible la organización interamericana con la mundial.

Estos puntos reflejaban, en gran parte, la opinión de México sobre el proyecto de Dumbarton Oaks, que el gobierno de Ávila Camacho había dado a conocer poco después de recibirlo. Creía el gobierno mexicano que el proyecto debía reformarse, para dar a la Asamblea más facultades que las mínimas que éste le otorgaba, y debían reducirse las que se asignaban al Consejo de Seguridad; proponía un medio democrático para designar a los miembros no permanentes del Consejo y que en vez de miembros permanentes (las grandes potencias victoriosas) fueran semipermanentes. Pedía también que la membresía fuera universal y obli-



El presidente norteamericano Harry S. Truman asistió a la reunión de San Francisco.

gatoria, aun cuando aceptaba que en ese momento no se incorporara a los países vencidos. En cuanto a la cooperación económica, México propuso que el Consejo Económico y Social fuera uno de los órganos esenciales de las Naciones Unidas y que se le concedieran facultades muy amplias para proteger los derechos internacionales del hombre, en el desarrollo de la economía, del comercio internacional, etcétera.

Algunas de las sugerencias hechas por México y, en algunos casos, por varios otros países iberoamericanos se aceptaron en la reunión de San Francisco. Los Estados latinoamericanos —que en ese momento constituían dos quintas partes de los posibles miembros— consiguieron que se aceptara la compatibilidad entre la Carta de las Naciones Unidas y la "conveniencia de resolver las controversias y cuestiones de carácter interamericano preferentemente según métodos y sistemas interamericanos". "La esperanza en el regionalismo llegaba así a su punto máximo."[52]

Este compromiso del gobierno de Ávila Camacho con el sistema interamericano fue uno de los legados difíciles para su sucesor, quien de inmediato procuró limitarlo. En cambio, se fincó sobre la base del buen entendimiento con Estados Unidos de los años de la guerra, para establecer una política que aprovechara las ventajas de la cercanía geográfica y redujera sus efectos negativos. Pero se evitó en lo posible hacer acuerdos formales y se prefirieron los compromisos tácitos que ampliaban el margen de acción del gobierno.

[52] José Gorostiza, "La tesis de México entre Chapultepec y Bogotá". *México en la IX Conferencia Internacional Americana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Talleres Gráficos de la Nación, 1948.

Límites de la cooperación durante el gobierno de Alemán

En diciembre de 1946 Miguel Alemán asumió la presidencia. En su campaña electoral había esbozado un proyecto económico y político alrededor del cual procuró crear el consenso nacional. Con ese proyecto, dijo, se intentaría adecuar al país a las nuevas condiciones internacionales y los cambios en la situación interna.

Uno o dos años antes de que acabara la guerra, políticos, empresarios e intelectuales mexicanos afirmaban que eran necesarios profundos ajustes internos; todos manifestaban inquietud más o menos clara por la vigencia de la revolución mexicana. Muchos querían que se evaluaran los avances y retrocesos del régimen revolucionario y se buscaran nuevas formas de alcanzar sus fines que en su opinión seguían siendo válidos. No faltaron quienes hablaban de buscar nuevos objetivos y caminos.

Poco a poco se fue concretando un proyecto que llegó a contar, al menos por un tiempo, con un consenso relativamente amplio. Este proyecto rescataba, una vez más, el objetivo de la modernidad: convertir a México en un país moderno en lo económico y político.

El líder obrero Vicente Lombardo Toledano, quien era visto aún como uno de los ideólogos más importantes del régimen, articuló un proyecto cuyos ejes eran la democratización de la vida política y el avance en la industrialización, que permitiría el desarrollo autónomo del país y la solución del viejo dilema entre producción y justicia social.[1]

[1] En el libro *Hacia la utopía industrial*, (México, El Colegio de México, 1984) describí en detalle cómo se articuló este proyecto y las discusiones que hubo en distintos foros. En él consignamos las fuentes originales de nuestra información.

El candidato a la presidencia del recién creado PRI, Miguel Alemán, recogió este proyecto, pero le hizo cambios de fondo. Insistió Alemán en que la sociedad reclamaba la industrialización y ofrecía por ello llevar adelante un programa para impulsar el crecimiento de una industria con capital, empresarios, técnicos y trabajadores mexicanos para transformar los recursos naturales del país. Precisó que el esfuerzo principal correspondía a los mexicanos, pero no se excluía la participación de la inversión extranjera. Las industrias que debían desarrollarse en primer lugar serían las que produjeran bienes para satisfacer las necesidades de la población, las que aprovecharan los recursos naturales del país y ramas básicas que permitirían preservar su autonomía económica: petróleo, eléctrica, química, siderúrgica y mecánica. El sector industrial debería contar con el apoyo de una agricultura fuerte que le proporcionara materias primas y alimentos para los obreros en cantidades suficientes y a bajos precios. Esta agricultura tendría también que generar, mediante la exportación de sus productos, las divisas necesarias para importar bienes de capital y otros insumos indispensables para la industria.

Alemán proponía aprovechar la unidad nacional contra el fascismo de los años de la guerra dándole nuevo contenido y objetivos: crear una economía de la abundancia que sería la base para una nación más justa e independiente. El candidato presidencial aseguraba que esta vía era el medio para mejorar, en un plazo breve, el nivel de vida de los mexicanos y fortalecer la autonomía de la nación. La colaboración de clases era, pues, requisito indispensable para llevar adelante ese proyecto: los empresarios debían cumplir la ley laboral y los trabajadores, limitar sus demandas. El sector privado debía ser el motor del desarrollo. El Estado se adjudicaba una especie de papel de árbitro para evitar los excesos del capitalismo. Quedaban a su cargo crear la infraestructura e industrias no atractivas o que no estaban al alcance de la iniciativa privada. También le correspondería al Estado, apoyar la inversión privada mediante la protección prudente, suficiente crédito, suministro de energéticos y otros insumos a precios razonables.

Una vez en el poder, Alemán fue delineando una política exterior para ajustarse a la nueva realidad internacional y conseguir apoyo externo para su programa económico que en esos momentos era su mayor preocupación. La nueva situación mundial relegó a segundo plano la cuestión militar y de seguridad.

Con buena dosis de pragmatismo, el gobierno mexicano aceptó que en las nuevas circunstancias, por razones ante todo geopolíticas, México no podía evitar alinearse con Estados Unidos y que una buena relación



El líder obrero Vicente Lombardo Toledano (entre militares) articuló un proyecto para convertir a México en un país moderno en lo económico y político.

con este país podía facilitar su apoyo, indispensable para el proyecto económico del régimen. Había que convencer al gobierno norteamericano de que era conveniente que México, y otros países de América Latina recurrieran a la sustitución de importaciones, a la protección y a la participación estatal activa en la economía. Estas medidas no agradaban a los estadounidenses a pesar de la herencia de los años de Roosevelt de un Estado más activo y del proteccionismo no muy abierto para defender ciertas industrias que ellos mismos practicaban.

Los gobernantes mexicanos advertían que Estados Unidos seguiría siendo, por lo menos en el corto plazo, no sólo el mercado más amplio para México, sino prácticamente el único. Las economías europeas maltrechas no parecían tener la capacidad de convertirse en proveedoras inmediatas de los bienes que México necesitaba. Sólo en Estados Unidos, y con el apoyo de su gobierno, se podría adquirir maquinaria y equipo para reponer o modernizar la planta industrial, lo que debía hacerse pronto porque la producción durante la guerra había desgastado la planta industrial, y las nuevas técnicas estimuladas por el conflicto, habían hecho obsoleta gran parte de la capacidad industrial instalada. Además, el alarmante aumento de los precios de los productos industriales estadounidenses que se importaban reducía rápidamente el poder adquisitivo de las divisas que México ahorró con tanta dificultad durante la guerra. Por añadidura, el mercado para la exportación de productos agrícolas y mineros —que daría divisas para el crecimiento industrial— también era Estados Unidos. Lo mismo sucedía con el turismo y las remesas de braceros que, se creía, contribuirían a equilibrar la balanza comercial.

Por último, el proyecto alemanista necesitaba apoyo crediticio externo, ya que el ahorro interno no parecía suficiente. El Estado necesitaba de fondos para estimular a la iniciativa privada. Era necesario recurrir lo menos que fuera posible a la impresión de moneda para no impulsar la inflación. Opinaban los gobernantes mexicanos que los créditos externos, siempre y cuando se contrataran para proyectos productivos, rentables, serían menos inflacionarios. Y en cuanto a financiamiento externo, Estados Unidos desempeñaba doble papel: por un lado, era importantísima fuente potencial, de hecho la única, para préstamos y, por otro, podía ser su apoyo útil para las solicitudes que México presentara al Banco Mundial recién creado, ya que en dicho proceso, el peso de Estados Unidos era casi decisivo.

Cierto era que el gobierno norteamericano había ido dando indicios y después muestras contundentes no sólo de su cruzada en pro del libre

comercio, sino de la prioridad que otorgaba en esos momentos a la reconstrucción de Europa para evitar el avance del comunismo, zona especialmente vulnerable a causa de sus dificultades económicas. En poco tiempo Estados Unidos elaboró su "política de contención", con la cual reconocía que era difícil invertir la instauración de regímenes socialistas en los países ocupados por el ejército ruso, pero procuraba evitar a toda costa que se extendiera a los países vecinos, en especial a la región de los Balcanes y el Medio Oriente.

Cuando Truman declaró la división del mundo en dos bandos irreconciliables, el "mundo libre" y el mundo socialista —en el cual, dijo, prevalecía el totalitarismo basado en la opresión y el terror—, el congreso aprobó la decisión presidencial de apoyar a aquellos que resistían la instauración de ese tipo de regímenes. Cristalizaba así la guerra fría.

A pesar de conocer perfectamente las prioridades de Estados Unidos, los gobernantes mexicanos confiaban en la voluntad de su gobierno para mantener la estrecha relación de los años de la guerra. Se sabía que a Estados Unidos le interesaba contar con el apoyo de México en su esfuerzo por prevenir cualquier avance de las ideas socialistas y de la influencia soviética en América Latina, por improbable que pareciera, y como aliado en favor del panamericanismo (al que se oponía la idea de hispanidad que surgía en el continente). Una buena relación con México le permitía también al gobierno norteamericano proyectar una imagen de buen vecino, útil en esos momentos de enfrentamiento mundial.

El gobierno mexicano puso entonces en práctica una política exterior muy congruente con sus objetivos de política interna. Procuró una relación cordial con Estados Unidos, suavizando las tensiones que causaban los problemas que se originaban por la vecindad y por el número creciente de interacciones entre los dos países. La cooperación en algunas áreas difíciles tendría como límite el descontento interno que podía poner en riesgo la estabilidad política del país o de algunas regiones.

México contó con un puñado de diplomáticos y otros funcionarios que conocían las características del gobierno y del proceso político norteamericano y que, como en el pasado inmediato, buscaron aprovechar las diferencias entre dependencias, grupos e intereses para impulsar los objetivos mexicanos o defenderse de iniciativas que perjudicaban al país. Con este tipo de estrategia se procuró atenuar la indudable vulnerabilidad de México y, terminada la guerra, su reducida capacidad de negociación, con el país que surgía como superpotencia prácticamente sin

rival.[2] A diferencia de lo que sucedió durante el conflicto bélico, a partir del gobierno alemanista no se ligaron asuntos diversos en las negociaciones. Cada problema fue tratado de forma aislada, procedimiento que a ojos de los funcionarios mexicanos disminuía la vulnerabilidad del país. La importancia de la relación con Estados Unidos siguió siendo abrumadora. Se hicieron algunos esfuerzos por lograr cierta diversificación, por abrir nuevos espacios económicos, políticos y culturales (se concretaron en una serie de acuerdos comerciales y culturales), pero fueron modestos, no muy constantes; se hicieron a sabiendas de que las condiciones internacionales no eran muy propicias. Algún éxito se obtuvo con el tiempo, al recuperar los mercados europeos y, más tarde, el japonés; en cambio, muy pronto se perdieron los centroamericanos, que durante la guerra habían absorbido un porcentaje importante de nuestras manufacturas.

El interés de México en los organismos multilaterales fue decreciendo conforme el conflicto este-oeste se filtró en su acción y pasaron a segundo plano los temas que le preocupaban, y entre los que destacaba la cooperación para el desarrollo. En esos años de alineamiento inevitable, México se reconocía como integrante del bloque occidental, pero quería evitar tanto el choque frontal con líderes de éste, cuanto proporcionar apoyo incondicional a su cruzada anticomunista.

La búsqueda y los límites de la cooperación bilateral

En la relación con Estados Unidos hubo que dar atención inmediata a cuatro asuntos: obtención de créditos, protección industrial, contratación de trabajadores migratorios y un brote de fiebre aftosa que afectó a la ganadería mexicana.

Se aprovechó la asistencia de altos funcionarios norteamericanos a la toma de posesión de Alemán para hacer los primeros sondeos sobre la disposición de Washington a apoyar el programa mexicano de inversiones. La respuesta no fue alentadora, pero no desanimó a los funcionarios alemanistas. Pronto tuvieron una magnífica oportunidad de tratar el tema con Truman y sus colaboradores más allegados durante su visita a la ciudad de México y la de Alemán a Estados Unidos en la primavera de 1947.

[2] En la entrevista que tuvo con Miguel Alemán, en febrero de 1975, el ex presidente subrayó varias veces que esa era su percepción de la capacidad del país para actuar en el sistema internacional en la que se basó al marcar las grandes líneas de la política exterior.

El hecho de que esta primera visita de un presidente norteamericano a la capital mexicana fuera también la primera de Truman a otro país en la posguerra los animó y aumentó sus expectativas de éxito. Según Jaime Torres Bodet, canciller de nuestro país, esta visita reflejaba el deseo de Washington de acercarse a América Latina por medio de un país que mantenía su tradicional actitud de independencia y con el que mantenía una relación cordial.[3]

En su visita a México, al rendir homenaje a los Niños Héroes, Truman, quiso subrayar, al parecer, que el principio de no intervención constituía la base de las relaciones panamericanas en una nueva era; al darle la bienvenida, Alemán insistió que era necesario comprender el esfuerzo de industrialización que hacía México y que eran bienvenidos los capitales norteamericanos que se ajustaran a las leyes y objetivos de la nación.[4]

En su visita a Washington, Alemán tuvo una calurosa acogida, que a su juicio señalaba el inicio de una "era de buena voluntad" en la relación bilateral. Al pedir apoyo económico para América Latina, hizo una encendida defensa de la democracia y la libertad que según sus palabras, era el vínculo que unía a las dos naciones. El gobierno de Washington, que se atribuía un papel decisivo en la lucha por la democracia, vio en estas declaraciones un mensaje de apoyo. Gran publicidad recibieron esas afirmaciones del visitante; se subrayó menos su insistencia en que la democracia y una paz duradera no eran posibles en América si no tenía como base economías que avanzaran en el desarrollo, fortalecidas por la cooperación internacional.

Los primeros frutos, aunque modestos, en la búsqueda de apoyo financiero se lograron en el viaje presidencial. En respuesta a la solicitud del gobierno mexicano de un financiamiento por 180 millones de dólares para un programa de obras públicas muy amplio, Estados Unidos ofreció crédito por 50 millones, así como el compromiso del Fondo de Estabilización para adquirir, en caso necesario, pesos mexicanos hasta por otros 50 millones para estabilizar el tipo de cambio.

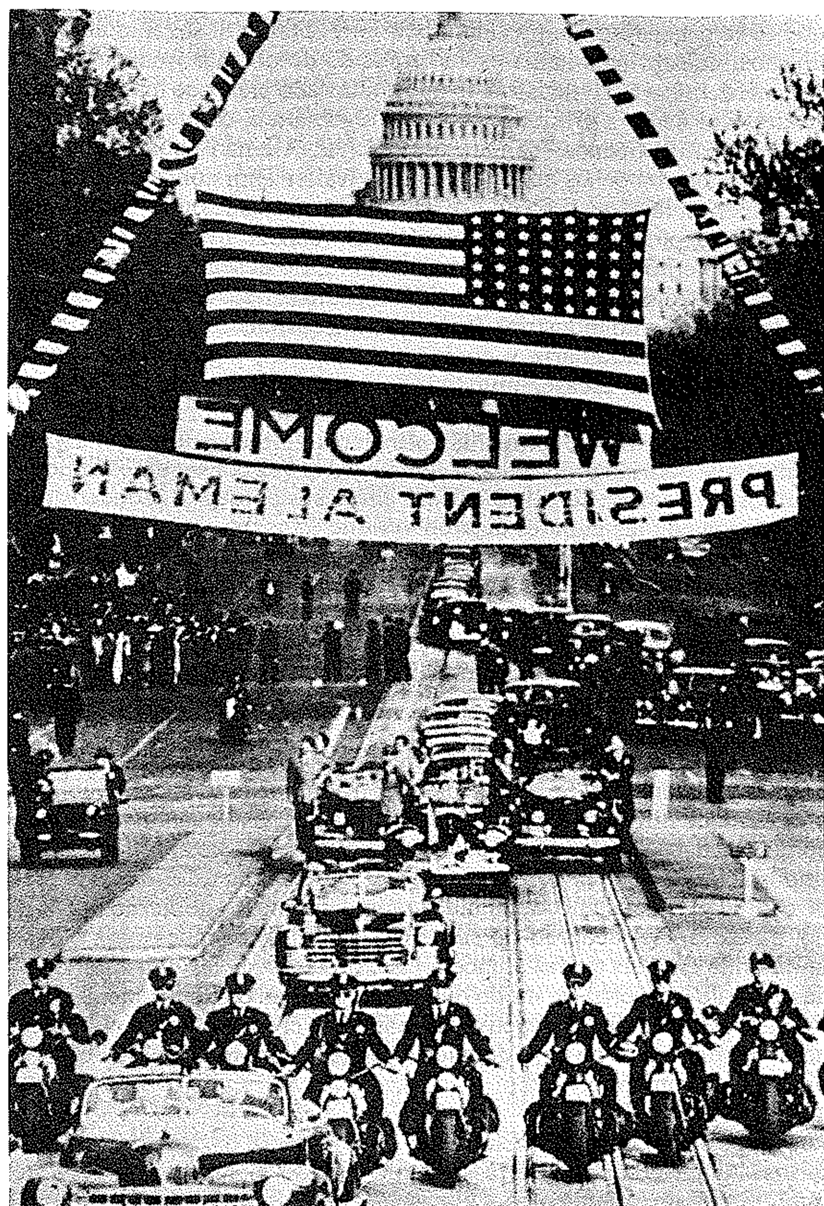
El Departamento de Estado procuró en vano que se condicionara el otorgamiento de los créditos a ciertas concesiones de México en otros asuntos que se estaban negociando en ese momento, pero sí logró evitar

[3] Jaime Torres Bodet, *Memorias, la Victoria sin alas*, México, Porrúa, 1970, p. 58.

[4] Miguel Alemán. *Libro conmemorativo de las visitas de los presidentes Harry S. Truman a México y Miguel Alemán a los Estados Unidos de América*, México, Ediciones de Homenaje de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, 1947, pp. 39 y ss.



Durante la visita de Truman a México, se trató el programa mexicano de inversiones.



La recepción a Alemán en Washington, señal del inicio de una "era de buena voluntad".

que se le concediera un préstamo petrolero. Desde el sexenio anterior, dijimos, nuestro país había estado tratando de obtener financiamiento para modernizar esta industria, lo que había dado pie a que los norteamericanos volvieran a presionar para que regresara el capital extranjero a los campos mexicanos. Ya para esas fechas, Alemán había rechazado nuevos intentos hechos por el embajador Walter Thurston, alegando que era impensable el regreso de ese capital a actividades que fueran más allá de la exploración o la perforación. El rechazo indicaba el camino que el gobierno seguiría durante el sexenio. Se deseaba modernizar la industria petrolera tan rápido como fuera posible, pues se le dejaría como eje del crecimiento industrial. Para ello se necesitaban capital y recursos para adquirir maquinaria y equipo para Pemex, algo difícil en esos momentos, por la escasez mundial de este tipo de bienes y de la poca ayuda que se podía obtener de Washington para comprarlos. Se pensó entonces negociar con compañías petroleras norteamericanas independientes que podrían proporcionar fondos y a la vez conseguir ese tipo de equipos. Al parecer, se pensó en esas empresas porque los sondeos que se hicieron con las grandes dejaron ver que éstas exigían cambios muy profundos en las leyes petroleras antes de comprometerse. La política de acercamiento a compañías independientes no agradó al Departamento de Estado, cuyos funcionarios insistieron en que cualquier apertura debía extenderse a todas la empresas de su país; algunos manifestaron de nuevo que sólo las grandes compañías podrían sacar adelante la industria petrolera mexicana.

En todo caso, el ofrecimiento de créditos para otros renglones llegaba en un buen momento. Se podía contar con algunos fondos para iniciar el programa de infraestructura, y se apuntalaba el peso cuando la balanza comercial daba señales poco alentadoras, aunque aún no alarmantes. Las importaciones de México para satisfacer la demanda diferida de bienes de capital y de consumo, aumentaban rápidamente. El gobierno mexicano, sujeto por el acuerdo de comercio, tenía dificultades para elevar unilateralmente las tarifas arancelarias y proteger así las divisas ahorradas durante la guerra, de modo que se adquirieran con ellas bienes para reforzar la capacidad productiva del país. Los créditos dieron al gobierno un respiro, pero no dejó de iniciar sondeos para modificar el tratado bilateral de comercio.

Menos suerte tuvo el gobierno en el renglón de trabajadores migratorios. Al terminar la guerra se había temido el regreso masivo de inmigrantes sin documentos y el cese de la contratación legal. Sin embargo. Esto no sucedió de inmediato. La economía norteamericana crecía con rapidez y necesitaba mano de obra para ciertas actividades que

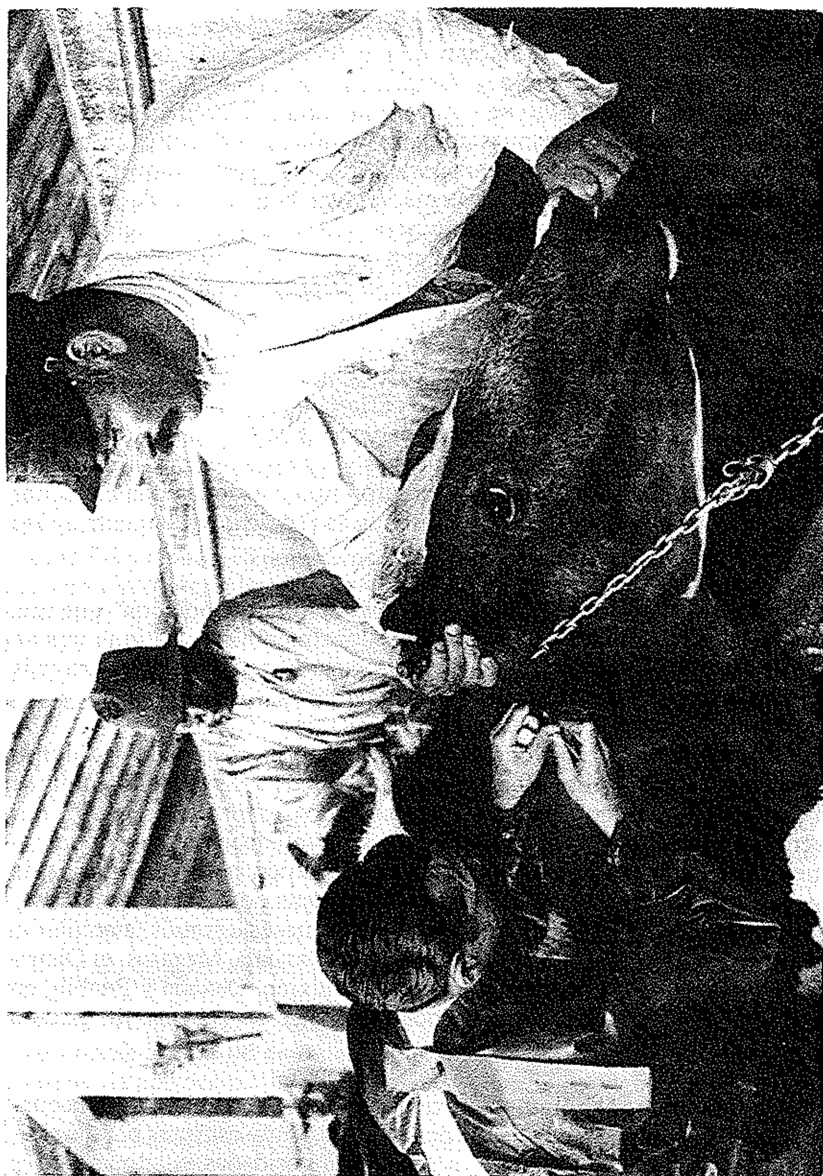
no atraían a los soldados recién desmovilizados; pero los sindicatos, que durante la guerra no habían tenido fuerza suficiente para evitar la contratación de mineros y ferrocarrileros mexicanos, lograron a principios de 1946 que no se renovara la contratación de obreros calificados. Pocos meses después comenzó también la devolución masiva de "mojados". Por falta de transporte, la mayor parte se quedó en las zonas fronterizas, creando problemas graves por la falta de servicios. El gobierno mexicano solicitó entonces que se contratara legalmente a los recién deportados y que en adelante se impusieran sanciones a quienes contrataran indocumentados, para desalentar la migración hacia el norte.

El gobierno estadounidense aceptó la primera sugerencia pero con un cambio importante. No participaría en la contratación y por ende, no garantizaría, los contratos como lo había venido haciendo. A partir de ese momento, las autoridades mexicanas y los agricultores firmaron los nuevos contratos. Aunque se conservaron muchas de las disposiciones de convenios anteriores, su cumplimiento se redujo notablemente en los años siguientes.

Tampoco se avanzó mucho en la devolución de "mojados" que una vez en la frontera debían ser contratados legalmente. Los agricultores no mostraron ningún deseo de cooperar en esta tarea, ya que les era más conveniente mantenerlos como indocumentados.

Otro asunto que provocó tensión en el primer año del gobierno alemanista fue la fiebre aftosa que azotó al país a partir de los últimos meses de 1946. El gobierno de Estados Unidos, amparándose en el convenio sanitario bilateral había señalado su insatisfacción con la compra mexicana de ganado brasileño hecha meses antes, pero veterinarios de ambos países y la Comisión México-Americana de Agricultura lo revisaron y concluyeron que estaba sano. Pocos meses después la epidemia brotó en el centro del país y se extendió por Tlaxcala, Morelos, el Distrito Federal, Hidalgo, Veracruz, Estado de México, Oaxaca y Puebla, en donde se concentraban cerca de ocho millones de cabezas de ganado vacuno, lanar, caballar y caprino.

A pesar de que el gobierno mexicano estableció de inmediato la cuarentena en las zonas afectadas y tomó medidas muy estrictas para la salida de su ganado y productos derivados, las autoridades estadounidenses cerraron la frontera para el ganado en pie y otros productos ganaderos y agrícolas. Temerosos de que la fiebre aftosa llegara a Estados Unidos, los ganaderos del sur presionaron para que su gobierno convenciera al de



El gobierno de México buscó el apoyo de Estados Unidos para realizar una campaña conjunta contra la fiebre aftosa.

México de exterminar el ganado enfermo y el que hubiera tenido algún contacto con él, recurso usado en Estados Unidos desde 1924. En México, en cambio, se pensó en la vacunación, que se practicaba en otras partes; se creía que sería efectiva porque, como se comprobó muy pronto, la abundancia de agua y pastos suaves que había en las zonas afectadas ayudaban a restablecer el ganado enfermo en poco tiempo. Esa capacidad de recuperación hizo cada vez más difícil que los propietarios del ganado aceptaran el exterminio. Especial resistencia encontró el gobierno en los campesinos que tenían apenas una o dos cabezas de ganado, pero también los dueños de hatos importantes comenzaron a mostrar insatisfacción.

Pronto las autoridades mexicanas se encontraron bajo un doble fuego: por un lado el gobierno de Washington, que encontró aliados entre los ganaderos del norte de México temerosos de que la epidemia se propagara a sus estados; por otro, el de los campesinos y ganaderos de las zonas azotadas por la enfermedad.

El gobierno decidió buscar el apoyo de Estados Unidos para una campaña conjunta contra la enfermedad. Hubo alguna resistencia, porque en Washington se dieron cuenta de la oposición al exterminio y posiblemente temieron que, de entrar abiertamente en la lucha contra el mal, podría provocar descontento y reacción antinorteamericana; en ese caso, sería aún más difícil que el gobierno mexicano optara por esa solución. No ignoraban que en la zona afectada vivía casi una tercera parte de la población y que el exterminio del ganado provocaría dificultades para abastecerla de leche, carne y, muy posiblemente de otros productos agrícolas, ya que los campesinos utilizaban animales para arar la tierra. Además, según sus estimaciones, la campaña costaría mucho, pues tenían que sacrificarse alrededor de dos millones de cabezas de ganado, un poco menos de 7% del ganado que había en el país.

A pesar de las mutuas reticencias iniciales, a fines de febrero se acordó una campaña conjunta de exterminio para acabar con la epidemia, método que la población llamó "el rifle sanitario". Estados Unidos participó en la campaña con técnicos y con fondos que en buena medida sirvieron para indemnizar a los propietarios afectados. Esta campaña comenzó en la parte norte de las zonas afectadas (el Bajío) donde encontró gran resistencia campesina.

El descontento que fue creciendo entre ganaderos ricos y campesinos pobres se agudizó en el verano de 1947, año de malas lluvias y previsibles bajas cosechas. Se señalaba también como causa de esas dificulta-

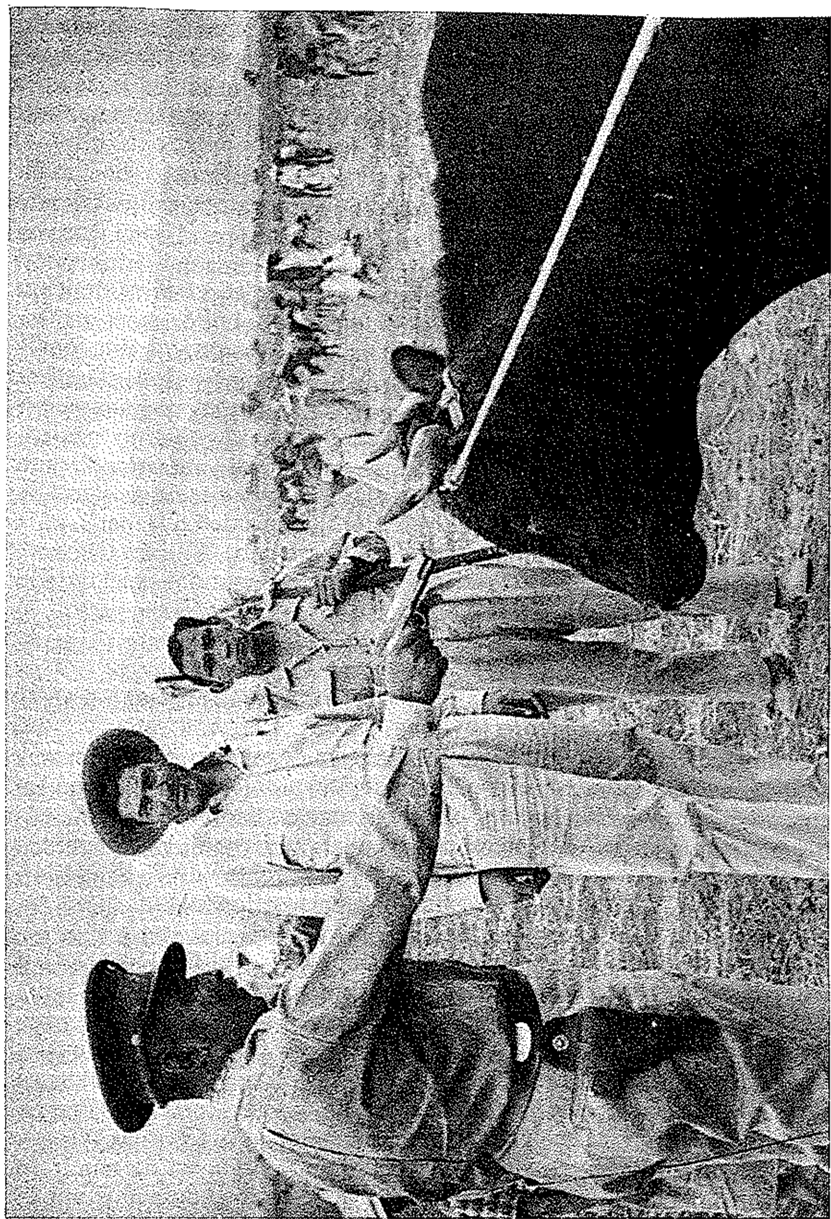
des que los agricultores no contaran con bueyes para labrar. A la resistencia pasiva siguieron manifestaciones violentas de malestar: ataques a miembros civiles y militares de los equipos que participaban en la campaña. La reacción antinorteamericana que se temía, pronto se hizo realidad en la zona afectada.

En ese verano de 1947 se agravaron otros problemas de México que afectaban la relación bilateral. Uno de ellos era el aumento del déficit en la balanza comercial. A pesar de que en los medios gubernamentales aún se dudaba sobre la conveniencia de denunciar el tratado de comercio bilateral, por las posibles consecuencias negativas para las exportaciones de productos mineros y agrícolas, la idea de que era urgente hacerlo iba ganando adeptos. La reacción norteamericana frente a los sondeos iniciales fue negativa; cualquier revisión tenía que esperar la Conferencia Internacional de Comercio y Empleo que debía celebrarse en La Habana a fines de ese año. El gobierno de Washington también se opuso a dar su anuencia para aumentar los aranceles mexicanos de bienes considerados superfluos incluidos en el tratado (alfombras, radios, automóviles, refrigeradores, etcétera).

Sin embargo, en julio de 1947 el gobierno mexicano volvió a insistir en el tema en vista del franco deterioro de las reservas de divisas. A mediados de mes, anunció que se aplicaría el sistema de licencias de importación para una amplia variedad de artículos considerados de lujo, aclarando que se trataba de una medida temporal para hacer frente al desequilibrio de la balanza de pagos. Washington subrayó esta razón al darse por enterado de la medida.

En los meses siguientes, éstos continuaron siendo temas importantes de la agenda bilateral, aunque surgieron también problemas por desacuerdos en las negociaciones para un convenio de aviación civil y por el pago de los créditos del Programa de Préstamos y Arriendos. Se le exigía pagar esos préstamos que según los funcionarios mexicanos, habían sido gestionados bajo el supuesto de que no tenían que liquidarse. Con desilusión y enojo el gobierno mexicano se había visto excluido de las conferencias de paz, a pesar de que alegó haber participado en el bando de los aliados en distintas formas, incluyendo el envío del Escuadrón 201.

El primer cambio importante en las políticas de cooperación con Estados Unidos ocurrió en noviembre a propósito de la fiebre aftosa. Al aumentar el descontento y los enfrentamientos, más la consiguiente división en el seno del gobierno en relación con el método de exterminio, se



El exterminio del ganado, último recurso para acabar con la epidemia.

decidió plantear a las autoridades de Estados Unidos la urgencia de cambiar la estrategia. Un poco a regañadientes, ya también convencidos de los problemas políticos que la campaña estaba ocasionando, los estadounidenses de la comisión bilateral terminaron por aceptar un método mixto, (cuarentena, vacunación y, en casos extremos, exterminio). A partir de ese momento se dio prioridad a las dos primeras. Se habían impuesto razones de política interna muy estrechamente ligadas a la estabilidad.

En esas mismas semanas, el gobierno mexicano expresó su atención de adoptar un sistema para proteger la industria. Solicitó, una vez más, que se revisara el tratado de comercio. En esta ocasión, los estadounidenses se mostraron ya dispuestos a discutir el aumento de tarifas para productos incluidos en el convenio, pero las pláticas se interrumpieron en noviembre, sin llegar a un acuerdo. En esos días el gobierno mexicano adoptó un sistema de tasas compuestas específicas y *ad valorem* para productos no incluidos en el tratado. Muy poco después, el secretario de Hacienda, Ramón Beteta, aprovechó la Conferencia de La Habana, para obtener la aquiescencia del secretario de Comercio, William Clayton, para elevar los aranceles de doscientos productos incluidos en el tratado comercial y que a los mismos se aplicaran tarifas *ad valorem*.

La defensa del interés nacional en los foros multilaterales

La voluntad explícita del gobierno alemanista de mantener relación cordial con su vecino no impidió que se adoptaran políticas distintas a las que Washington hubiera preferido en varias áreas y momentos. Esto ocurrió tanto en la relación bilateral como en la multilateral. Fueron múltiples las diferencias entre los dos países sobre el contenido de los estatutos de las nuevas organizaciones mundiales y sus alcances.

A pesar de que el gobierno mexicano luchó hasta el final para que el establecimiento de una genuina organización que desarrollara con igual interés y eficacia todos los aspectos de convivencia de los estados americanos precediera a los acuerdos sobre cooperación militar, se impusieron las prioridades estratégicas de Estados Unidos, que para entonces era el principal interesado en un acuerdo de defensa colectiva. Fue en vano que desde que se recibieron los anteproyectos del Consejo Directivo de la Unión Panamericana se insistiera en la urgencia de reunir en un sólo instrumento todos los principios y acuerdos adoptados por la Unión a lo largo de los años, y que en la próxima reunión de Río de Janeiro se discutieran los graves problemas económicos de los países

de América Latina. Estados Unidos procuró frenar la buena acogida que dieron varias naciones iberoamericanas a la iniciativa mexicana, precisando que el único objetivo de la reunión brasileña era convertir el Acta de Chapultepec en un tratado permanente.

A pesar de esos intentos, desde el inició de esa reunión se plantearon los problemas económicos. Uno tras otro, los delegados latinoamericanos señalaron la urgencia de establecer mecanismos de cooperación económica; los delegados mexicanos subrayaron que sólo economías sanas y en crecimiento podían dar sustento a un sistema de defensa colectivo; no faltó quien exigiera un Plan Marshall para América Latina.

Los norteamericanos fueron tajantes: no eran equiparables los problemas que enfrentaba Europa con los de América Latina, y por ello no podían ser iguales los medios para solucionarlos. En el primer caso se trataba de una reconstrucción, en el otro, de un problema de desarrollo económico, que podría solucionarse con la inversión privada nacional y extranjera.

Ante un *impasse* en el establecimiento de las prioridades, se acordó que el Consejo Interamericano Económico y Social elaborara un proyecto de cooperación económica para discutirse en la reunión de Bogotá que se celebraría a principios de 1948. A partir de ese momento, la discusión en Río se concentró en asuntos de seguridad continental para llegar al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

La delegación mexicana (encabezaba por Jaime Torres Bodet y compuesta deliberadamente sólo por civiles) se interesaba, ante todo, en limitar los compromisos militares de los países signatarios,[5] porque tenía clara conciencia de que Estados Unidos se había convertido en una potencia mundial, posición de la que se desprendían compromisos en todo el planeta. México quería evitar verse envuelto en problemas que surgieran en lugares lejanos. Por ello, una de sus principales propuestas era limitar tanto como fuera posible el área geográfica dentro de la cual tendrían que activarse los mecanismos de seguridad colectivos en caso de agresión armada. Venciendo temores de represalia varias delegaciones apoyaron esa iniciativa, que terminó por aprobarse, aunque se aceptó parcialmente ampliar la zona, a solicitud de los norteamericanos. Así se sumó Groenlandia a las tierras continentales de América, pero no Islandia y Hawai. Quedaban fuera, de entrada, los otros continentes.

[5] En el libro de sus *Memorias*, ya citadas, Torres Bodet hace una excelente narración de la participación de las delegaciones mexicanas a las Conferencias de Rio de Janeiro y Bogotá, la cual recogemos en las siguientes páginas.

Pero la delegación mexicana no se detuvo ahí. Pugnó porque se distinguiera de manera clara entre una agresión y un ataque, los que, a su vez, deberían ser enfrentados de manera distinta. Conscientes de la historia, los delegados de nuestro país se empeñaron en prevenir que se utilizara el TIAR para justificar intervenciones. Por eso apoyaron la exigencia de una solicitud expresa del estado o estados víctimas de un ataque armado para que procediera la obligación del resto de los países americanos para salir en su defensa. México también se sumó a aquellos que se oponían a crear un estado mayor permanente.

No satisfecha con estas limitaciones en lo que se refiere a procedimientos, la delegación mexicana presentó una fórmula de compromiso relacionada con la votación. Un grupo de países pedía que las decisiones que se adoptaran con el voto de las dos terceras partes fueran obligatorias para todos los miembros, otros creían conveniente la mayoría simple y uno más, Argentina, solicitaba el requisito de unanimidad. La propuesta de México aceptaba que las decisiones tomadas por dos tercios de los signatarios obligaran a todos los estados, pero no en lo referente a medidas militares. Esta redacción dejó, sin duda, conveniente salvaguarda para la acción futura de México.

Quedaron, entre tanto, pendientes los problemas económicos de los países latinoamericanos y la estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones, que los estadounidenses seguían viendo con malos ojos. Y antes de discutir el tema en el seno de las naciones del continente, fue necesario defender la estrategia en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Empleo, que tuvo lugar en La Habana a partir de fines de 1947. Sin la representación de la Unión Soviética y de los países que se encaminaban a establecer regímenes socialistas, los miembros de la ONU discutieron larga y acaloradamente el proyecto que había elaborado el Consejo Económico y Social en el que se proponía crear la Organización Internacional de Comercio. El proyecto recogía el interés de Estados Unidos por la libre circulación de productos y capitales, que consideraba la única base sana y posible para el desarrollo económico. Como era de esperarse, el documento se centraba en reducir los aranceles, suprimir gradualmente restricciones cuantitativas y preferencias arancelarias, y eliminar de los controles cambiarios. Para alentar el flujo de capitales se proponía una serie de principios y condiciones que estimularan y dieran seguridad a la inversión extranjera, incluyendo trato equiparable con el capital nacional y abandono del recurso de expropiación o nacionalización.

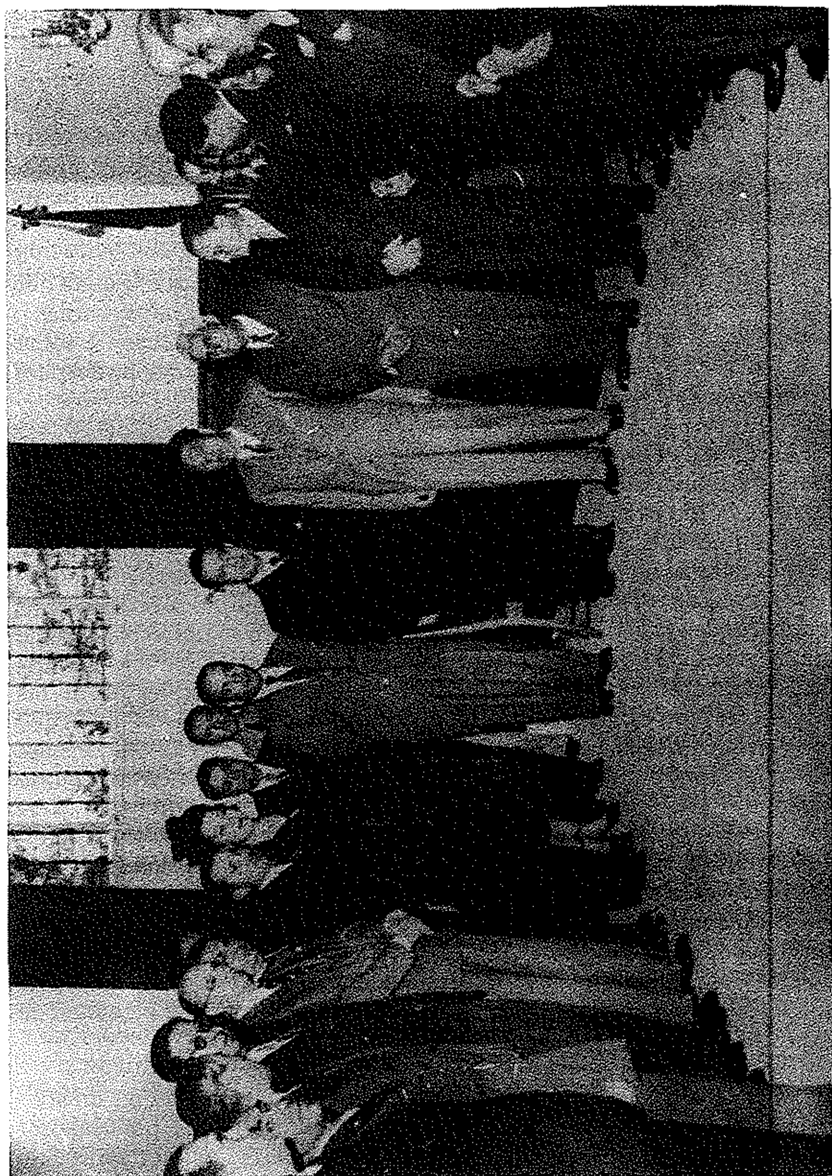
La posición mexicana, que reflejaba la opinión de buena parte del gobierno e industriales mexicanos, fue sostenida con claridad y firmeza. Reivindicaba el derecho del país a industrializarse y utilizar para ello el proteccionismo. Tampoco estuvo dispuesta la delegación mexicana a aceptar las garantías a la inversión extranjera; sostuvo que la decisión sobre abrir las puertas a estos capitales y las garantías o estímulos para atraerlos debían quedar en manos de cada país, puesto que se trataba de un acto voluntario.

Las discrepancias entre los países eran tan profundas, que la carta que por fin se aprobó contenía principios generales, pero las salvaguardas o excepciones los limitaban considerablemente. Pero la discusión sobre estos temas álgidos no se detuvo ahí; se reanudó pocas semanas después en la primavera de 1948, en la Conferencia de Bogotá.

Antes de la Conferencia, el Consejo Directivo de la Unión Panamericana distribuyó el proyecto. El gobierno mexicano de inmediato señaló su desacuerdo porque en el documento se definía el sistema como conjunto de normas jurídicas y políticas que debían regir la cooperación económica, social y cultural entre las naciones americanas, no como agrupación de estados. Pidió, además, incluir un capítulo sobre derechos y deberes de los estados, y cambiar el capítulo sobre solución pacífica de controversias. Dio atención especial a la necesidad de reducir las atribuciones políticas del Consejo Directivo y surgirió ampliar las de las conferencias y reuniones de consulta de cancilleres. Solicitó también que los consejos del organismo se subordinaran las reuniones de consulta de cancilleres y que el Consejo Directivo se convirtiera en Secretaría General.

Torres Bodet, quien también encabezó la delegación que participó en la Conferencia de Botogá, explicó que el interés en una auténtica organización de estados se sustentaba en la convicción de que la ley escrita servía al débil de protección ante el fuerte. Una vez más subrayó el desaliento del gobierno porque la cooperación se aplicaba obligadamente sólo en el terreno militar, mientras la económica (y otras) era facultad de los estados.

Varios países, entre ellos México, se unieron para conseguir un sólo documento, pero no tuvieron éxito y la Conferencia optó por elaborar varios: la Carta Orgánica de la OEA, el Tratado de Solución Pacífica de Controversias y un Convenio económico, a los que se sumaba el TIAR. Como solución de compromiso, la carta recogió los principios y disposiciones más importantes incluidos en los otros instrumentos.



Jaime Torres Bodet encabezó la delegación mexicana que participó en la Conferencia de Bogotá.

La delegación mexicana logró que se incluyera en la carta muchas de sus propuestas, no sin lamentar a veces la falta de comprensión o apoyo de varias delegaciones. Aquella estableció una organización de estados para fortalecer la solidaridad, colaboración y defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial de sus miembros, más sus derechos y deberes, e incluyó implícitamente, la doctrina Estrada.

A diferencia de lo que había sucedido en San Francisco, en la carta de la OEA se adoptó el sistema de un voto por estado, lo que significa aceptar el principio de igualdad jurídica de los estados y el deseo de que la organización fuera democrática. México y otros países latinoamericanos reivindicaron a nivel de la región lo que no pudieron obtener en la organización mundial.

Los representantes de México se esforzaron por mejorar la redacción del Tratado de Solución Pacífica de Controversias, porque lo consideraban complemento indispensable del TIAR. La resistencia de muchos delegados y las reservas que se incluyeron en el instrumento no dejaban dudas sobre las dificultades que habría para su ratificación.

Uno de los logros más apreciados por la delegación mexicana, y especialmente, por Torres Bodet, fue la aprobación del Comité Técnico de Defensa creado con carácter no permanente, subordinado al Órgano de Consulta, en lugar de un estado mayor permanente. La delegación también tuvo éxito porque se aceptó incluir una nota interpretativa en la cual se especificaba que el Comité no tenía facultades para intervenir en asuntos militares de los estados miembros ni para hacer estudios dentro del territorio, espacio aéreo o aguas territoriales en los países del continente, sin contar con su consentimiento. Grandes y pequeñas victorias —de detalle algunas—, que dejaron un preciado margen de acción para México en el futuro.

En la discusión sobre cooperación económica, Torres Bodet fue el encargado de rechazar el criterio de interdependencia, el cual precisó encubría la dependencia simple y llana al relegar buen número de países a la condición de productores de materias primas mientras otros se adjudicaban el papel de productores de bienes industriales. No podría hablarse de justicia sin apoyo para que los países atrasados se industrializaran, ni de trato equitativo si al libre acceso de materias primas no correspondía un precio adecuado para las mismas y la igualdad de acceso a los bienes de capital y a la tecnología. Por último, aunque estaba convencida de que la cooperación financiera era necesaria, la delegación no apoyó a las que pedían un Plan Marshall para América Latina. Siguió manejando la vieja

idea de crear un banco interamericano, pero se pospuso la discusión sobre el tema.

Las pocas esperanzas de apoyo financiero que albergaban algunas delegaciones se desvanecieron con el discurso del general Marshall. Una vez más señaló que la opinión de su gobierno era que la inversión privada nacional y extranjera debía ser el motor de crecimiento en América Latina. Sin embargo, dijo, aunque los fondos de Estados Unidos eran reducidos, su país estaba dispuesto a ampliar los recursos del Eximbank a 500 millones de dólares, para fortalecer el comercio con las naciones de América Latina. Su gobierno se comprometía también a recomendar al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que diera más atención a las demandas de América Latina.

La cuestión de la inversión extranjera provocó las discusiones más acaloradas. Los representantes de Estados Unidos insistían en que sólo con amplia seguridad se alentaría la llegada de capitales a América Latina y en que era necesario limitar al máximo las expropiaciones, que sólo debían justificarse por causas claras de utilidad pública y mediante pago oportuno, adecuado y efectivo de la indemnización correspondiente.

Antonio Carrillo Flores habló sobre la posición de México al respecto. Dijo que su gobierno reconocía la conveniencia de estimular la inversión nacional y extranjera, había procurado crear condiciones jurídicas, económicas y sociales que la atrajeran, pero que era necesario aceptar el derecho de cada país a fijar en el futuro los términos en que estaba dispuesto a recibirla.

Poco éxito tuvieron en esta cuestión algunas delegaciones latinoamericanas. Los norteamericanos amenazaron no suscribir el convenio e impusieron su exigencia en lo relativo a la indemnización en caso de expropiación. México accedió a firmar el convenio aunque añadió una serie de reservas a varios párrafos de los artículos 22o., 25o. y 26o. El convenio tuvo poca suerte, ya que sólo tres estados miembros lo ratificaron.

La Conferencia dio un giro inesperado con el llamado "bogotazo": la violencia popular que se desató con el asesinato de Jorge Eliezer Gaitán, destacado político liberal colombiano. Al interpretar la situación, surgieron dos posiciones entre los delegados. Algunos alegaron que era muestra de las condiciones económicas difíciles que vivían los países de América Latina y de la urgencia de afirmar su desarrollo económico, como medio para asegurar su estabilidad política. Otros pensaron que esas manifestaciones eran simple y llanamente subversión comunista.

Aprovechando el momento, las delegaciones de Estados Unidos, Chile, Perú y Brasil presentaron un proyecto de Resolución sobre la Preservacion y Defensa de la Democracia en América con fuertes matices de anticomunismo. Aunque algunas delegaciones pugnaron con éxito para que en la misma se precisara que el descontento y la agitación popular eran producto del atraso y la pobreza, y que no debían usarse métodos antidemocráticos para proteger la democracia, la aprobación de ese proyecto anticipaba la orientación que tendrían en el futuro buena parte de las actividades de la organización.

La delegación mexicana y, en particular, Torres Bodet regresaron convencidos de que la situación internacional no era propicia para actuar con vigor en los nuevos organismos apoyando formas de cooperación más adecuadas. Ese pesimismo, la conciencia de los riesgos y costos de ese tipo de acciones en la relación con Estados Unidos y el escaso eco que encontraba entre los países de América Latina fueron elementos importantes para que, en los años siguientes, México optara por mantenerse relativamente aislado dentro del organismo interamericano. La intensidad con que se había defendido el regionalismo al crearse las Naciones Unidas se diluía con rapidez.

A partir de este momento se mezcla en la política exterior mexicana la defensa de principios generales del derecho internacional —especialmente en los organismos multilaterales— y el pragmatismo en la negociación con Estados Unidos. La concentración en esta relación bilateral siguió siendo importante.

Reforzó esa actitud el interés que se otorgaba al desarrollo económico del país; 1948 se presentaba como año difícil en lo interno y en el que se tomaron una serie de decisiones políticas para definir la orientación de México en las siguientes décadas.

En ese año también surgieron complicaciones más o menos esperadas en la relación con Estados Unidos. El primer trago amargo fue la firma de los acuerdos sobre braceros, (21 de febrero), que mostraron a las claras la reducida capacidad de negociación de nuestro país en ese aspecto. Se había acordado en las reuniones del año anterior que el gobierno de Estados Unidos no sería responsable del cumplimiento de los contratos, los cuales firmarían el gobierno mexicano y los granjeros, quienes se encargarían del reclutamiento. Hubo también modificaciones importantes en los contratos individuales, de los que se suprimieron cláusulas que protegían a los trabajadores mexicanos. Ya no se establecía salario mínimo por hora, ni pago por días no trabajados; tampoco se estipulaba un mecanismo para recoger las quejas por incumplimiento. Sí se mantenía

el compromiso del patrón de regresar por su cuenta a los trabajadores a México, lo que se garantizaba mediante una fianza. Se establecía también, como sanción a los que contrataran a trabajadores indocumentados, que no tendrían derecho a contratar braceros.

La vulnerabilidad de México, dada su incapacidad para retener a estos trabajadores, se hizo aún más patente en el otoño de 1948. Hasta ese momento se habían contratado 35 mil mexicanos, pero no fueron suficientes. Ante la escasez, las autoridades de los estados fronterizos estadounidenses fomentaron sin recato la entrada de trabajadores indocumentados. Al principio simplemente no persiguieron a los que trataban de ingresar a esos territorios; después, el 13 y 14 de octubre, abrieron la frontera en El Paso, Texas, porque peligraban las cosechas. Ante el disgusto del gobierno y la opinión pública mexicanos, las autoridades de inmigración de Texas simplemente declararon que ellos necesitaban urgentemente a los trabajadores y éstos necesitaban trabajo.

El gobierno mexicano presentó de inmediato una protesta formal a Estados Unidos, denunció el convenio de trabajadores migratorios en vigor y a clausuró la oficina de contratación en Ciudad Juárez. Washington presentó las disculpas de rigor, precisó que no había autorizado la medida y ofreció investigar el incidente; luego solicitó iniciar negociaciones para continuar el convenio o firmar otro. El gobierno mexicano aceptó las disculpas, pero detuvo la contratación y por varios meses hizo oídos sordos a la segunda petición.

Las cosas no marchaban mucho mejor en el comercio, especialmente en las negociaciones para modificar el tratado. Estados Unidos había accedido a aumentar buen número de fracciones arancelarias, pero cuando se reiniciaron las pláticas, en la primavera de 1948, se mostraron menos flexibles. El gobierno alemanista, sintiendo el apoyo de Concamin, Canacintra y liderazgo obrero, aunque no tanto de Concanaco,[6] propuso cambios de fondo que no fueron bien recibidos. Por lo consiguiente, las negociaciones avanzaron con lentitud. Mientras tanto, comenzó a deteriorarse rápidamente la situación del peso. No habían sido suficientes para estabilizarlo dos créditos de diez millones de dólares, concedidos por el Fondo Mexicano de Estabilización el año anterior, ni los aumentos de aranceles. La dolarización de la banca fue muy rápida, las subsidiarias de compañías extranjeras redujeron inventarios y aceleraron el envío de fondos al exterior. La devaluación era inevitable; en junio de 1948 las autoridades mexicanas dejaron flotar el peso.

[6] Que insistía en la necesidad de imponer condiciones a los industriales antes de otorgarles amplio proteccionismo.



Ramón Beteta, secretario de Hacienda, planteó a los estadounidenses el interés de México en suspender el convenio comercial.

El secretario de Hacienda, Ramón Beteta, planteó a los estadounidenses el interés de México en suspender el convenio comercial, pero la petición fue denegada. El acuerdo —dijeron— prácticamente no estaba en vigor, porque se habían elevado muchos aranceles y la gran mayoría de las importaciones necesitaban licencias. Al parecer, los estadounidenses preferían esta situación un tanto anormal a la denuncia del tratado, por razones ajenas a su relación con México; derogarlo implicaba elevar automáticamente los aranceles norteamericanos en gran variedad de productos que importaban de otros países de manera preferencial gracias a la cláusula de la nación más favorecida. El petróleo venezolano, por ejemplo, entraba a Estados Unidos con una reducción de aranceles de 50%, amparado por el acuerdo entre México y Estados Unidos. Y era el Departamento de Estado el que se oponía por esas fechas a que se elevaran los aranceles del combustible caribeño para prevenir efectos negativos en su relación global con Venezuela.

Las negociaciones se suspendieron varios meses. Entre tanto, internamente se adoptó una política cada vez más proteccionista, sin criterios precisos, con decisiones casuísticas. Se fue poco a poco olvidando que la idea original era adoptar una serie de criterios para proteger la industria:

tipo de productos, porcentaje requerido de insumos internos y externos, creación de empleos, nacionalidad de los propietarios y contribución de cada empresa a la integración de la industria. Esta actitud laxa se acentuó con la mejoría paulatina de la balanza de pagos.

De nuevo, el petróleo

Estos asuntos provocaron algunos roces, pero causó más tensión en la relación de ambos países el asunto del regreso de la inversión extranjera a la industria petrolera. Los funcionarios alemanistas, incluido Beteta, habían hecho frecuentes llamados al capital extranjero, especialmente norteamericano, al extremo de provocar la irritación de algunos sectores y, en especial, de la Canacintra. Con todo, entre líneas y, a veces de manera abierta, precisaron que había ciertas áreas vedadas o condiciones distintas para la inversión extranjera en algunas ramas, entre ellas el petróleo. En esta industria —advirtieron— sólo se contemplaba la participación de ese capital en exploración y perforación mediante contratos.

La idea de que la industria petrolera debía mantenerse en manos estatales seguía ganando adeptos. El gobierno se sentía también más seguro una vez que se llegó, a mediados de 1947, a un acuerdo con los británicos. Bermúdez logró que este convenio se firmara con El Águila y sus subsidiarias y no con el gobierno del Reino Unido. La primera oferta que hizo el funcionario alemanista correspondía al avalúo que las autoridades mexicanos habían hecho en el decenio de los años treinta: 43.9 millones de dólares. Los británicos estaban dispuestos a aceptar como mínimo 80 millones, pero pidieron 257 millones, ya que incluían las reservas de hidrocarburos. Ante la negativa de México bajaron muy pronto su exigencia a 87.5 millones; la indemnización se fijó en 81.25 millones de dólares, que sumados a los intereses, dieron una cifra de 130 millones, a pagarse en quince anualidades.

El Departamento de Estado recibió mal la negativa de México a iniciar pláticas sobre el regreso de las compañías petroleras. Pronto se intensificó la discusión en el seno del gobierno estadounidense sobre las medidas a adoptar conforme la guerra fría lo convencía de que era conveniente contar con reservas seguras en el continente americano. Algunos funcionarios opinaban que para cortar de tajo actitudes nacionalistas que comenzaban a surgir en el hemisferio, había que cambiar la actitud del gobierno mexicano; otros fueron más prácticos. Así, el Departamento de Marina inició pláticas con funcionarios mexicanos para comprar pequeñas cantidades de petróleo. Al enterarse de ello, el Departamento

de Estado logró que se suspendieran, alegando que negociaciones tales podían debilitar una futura presión sobre México. La urgencia de petróleo en estos momentos era menor que durante la guerra y los otros departamentos accedieron con facilidad a las peticiones del de Estado.

Insistentes rumores sobre las condiciones críticas de Pemex que, se decía, habían hecho cambiar la posición de algunos miembros del gabinete mexicano en cuanto a aceptar de capital extranjero en la industria, llevó tiempo después a Washington a realizar nuevos sondeos entre las grandes compañías petroleras para confirmar su interés en regresar a México y sobre las condiciones que exigían para ello. La Standard Oil de Nueva York se mostraba dispuesta siempre y cuando se modificara el Artículo 10o. de la Ley petrolera de 1941, para que los contratos de explotación —que Pemex podía suscribir exclusivamente con compañías mexicanas— se extendieran a los extranjeros. También pedía que se autorizara la contratación de técnicos y otros funcionarios extranjeros y se eliminara la prohibición de que ciudadanos de otros países adquirieran bienes inmuebles en la frontera y en las costas. Opinaba que esto era posible sin necesidad de reformar el Artículo 27o. Constitucional, ya que éste no permitía la "posesión o administración", pero no mencionaba la propiedad. Pedía también una serie de incentivos económicos y otras disposiciones sobre control y administración de las operaciones.

Con base en estos sondeos, se encomendó al embajador Walter Thurston, plantear de nuevo el tema a las autoridades mexicanos. Se le especificó que, en caso necesario, dijera que no tenía autorización para discutir la idea de una reserva petrolera estratégica y que el gobierno de su país no estaba dispuesto a dar créditos para esta industria.

La situación de Pemex en 1948 era, efectivamente, muy difícil. Su equipo estaba muy desgastado, los trabajos de explotación y perforación no cubrían las necesidades por falta de capital y de equipo. Además, era urgente adaptar las redes de distribución para satisfacer adecuadamente el mercado nacional, puesto que por varias décadas la industria petrolera se había orientado a la exportación.

Es posible que por esas circunstancias el gobierno mexicano aceptara iniciar pláticas sobre el tema, aunque precisó que serían informales y que debían realizarse con la mayor discreción. Es posible también que sólo quisiera ganar tiempo.

Desde el principio, los funcionarios alemanistas subrayaron que debía encontrarse la forma para adecuar la colaboración extranjera a las



El embajador Walter Thurston, encargado de tratar ante las autoridades mexicanas el tema de la situación de la industria petrolera.

leyes vigentes. Poco tiempo después, presentaron al gobierno de Estados Unidos un proyecto de participación de empresas petroleras extranjeras en investigaciones geofísicas y en labores de perforación y diagnóstico y construcción de pozos, que se harían bajo la responsabilidad de Pemex. El grueso de la producción de buenos pozos se destinaría a pagar costos y entre 10 y 20% a compensar a los contratistas por los riesgos que hubieran corrido. Además, se ofrecía dar preferencias a esas compañías en la comercialización exterior de esa parte del petróleo y para comprar los excedentes una vez satisfechas las necesidades del país.

Las grandes compañías rechazaron la propuesta; en su opinión, si no se modificaban las leyes mexicanas, esa propuesta no tenía bases legales suficientes para cubrirlas de riesgos. Creían, además, que no se les otorgaba adecuado control sobre las operaciones ni eran suficientes las utilidades que se les ofrecía.

El gobierno mexicano buscó, entonces, nuevos interlocutores en Estados Unidos. En esta ocasión procuró convencer al congreso norteamericano de que era conveniente otorgar el financiamiento requerido. Se sabía que algunos congresistas pensaban que el abastecimiento de petróleo de su país no estaba suficientemente garantizado y, menos aún si se tenía en cuenta la necesidad de proveer a Europa de este energético. Por añadidura, la situación en el Medio Oriente era tensa y provocaba dudas sobre la posibilidad de contar con sus exportaciones petroleras en el volumen requerido.

A mediados de año, el Comité de Comercio Interestatal y Exterior de la Cámara de Representantes aceptó enviar una delegación a los campos petroleros mexicanos para analizar las condiciones de la industria.

Ni el ejecutivo estadounidense ni el Departamento de Estado vieron con buenos ojos el envío de una comisión encabezada por el senador Wolverton. El disgusto del Departamento fue mayor porque sus funcionarios sintieron que se dejaba al margen de la visita a los diplomáticos acreditados en México.

Al parecer, los congresistas bien dispuestos hacia México ofrecieron entregar sus conclusiones a principios del año siguiente, cuando se reanudaran las sesiones del congreso. Una vez más se ganó tiempo, que sería muy útil, porque desde fines de 1948 el mercado mundial de petróleo empezó a cambiar. El Medio Oriente mejoraba el abastecimiento de Europa; se descubrieron pozos petroleros en Canadá; un golpe militar en Venezuela eliminó la corriente nacionalista y aumentó la producción de

carbón en Europa y Estados Unidos. Se tranquilizaron ciertas dependencias del gobierno estadounidense y menguó el interés de las empresas petroleras en el combustible mexicano.

A principios de 1949, el Comité Wolverton entregó su informe, en el que recomendaba otorgar créditos (sin precisar montos) a México para construir instalaciones y para la explotación. En el documento se subrayó que era benéfico para ambos países que se elevara la producción mexicana, ya que favorecía también los intereses estratégicos y comerciales de Estados Unidos.

Mientras tanto, Pemex había suscrito el primer contrato-riesgo con una empresa subsidiaria de la Signal Oil Co. Esta empresa, la Compañía Independiente México-Americana (CIMA), se comprometía a perforar tres estructuras en zonas altas y siete en zonas costeras, con periodos de exploración de 12 y 15 años. El contrato, que tenía vigencia de 25 años, establecía que la mitad de la producción obtenida se destinaría a cubrir costos; se asignaba a la empresa entre 15 y 18.25% de la producción, según la zona, para compensar riesgos. Cuando un pozo estuviera en operación, pasaría al control de Pemex, aunque se preveía la asistencia de aquella empresa.

Conocida la recomendación del Comité Wolverton, Bermúdez viajó a Washington para concretar el apoyo financiero; solicitó 200 millones de dólares y dijo que le urgía una respuesta. Esta no se obtuvo de inmediato pero la visita, al parecer, dio frutos. Según el director de Pemex, Truman se interesó en el caso y ofreció apoyo. Esta participación directa de la Casa Blanca parecía ser respuesta a la labor de medianos inversionistas, que tenían contacto directo con el jefe del ejecutivo e interés en participar en la producción petrolera bajo las condiciones que México ofrecía.

Pero el Departamento de Estado se aprestó a evitar que se diera el financiamiento o, si no podía evitarse, a exigir una serie de condiciones o de concesiones. En junio de 1949, la respuesta formal de Estados Unidos expresaba la disposición a otorgar créditos para construir refinerías, transporte y otras necesidades urgentes de Pemex, a condición de que el gobierno mexicano tomara medidas para aumentar la participación de la inversión privada nacional y extranjera en la industria.

Con absoluta llaneza se hablaba de que el Eximbank estaría dispuesto a conceder un pequeño préstamo para algún proyecto rentable en cuanto se firmaran más contratos-riesgo, y el financiamiento gubernamental se-

guiría aumentando conforme se fueran abriendo las puertas a las compañías extranjeras.

Fue claro también el gobierno mexicano en su respuesta. Retiraba la solicitud porque no estaba dispuesto a aceptar condiciones que implicaban ceder el derecho del país a adoptar las políticas internas que considerara necesarias en ese y otros casos. El tono de la nota reflejaba el disgusto del gobierno alemanista, pero insistía que la legislación mexicana no excluía del todo la participación de inversionistas extranjeros en la industria petrolera, como lo probaban los contratos-riesgo firmados o en negociación.

Truman procuró diluir la tensión al anunciar el lo. de septiembre[7] que estaba dispuesto a seguir con las negociaciones que en su opinión serían exitosas. Mientras éstas continuaron lentamente, se firmaron dieciséis contratos-riesgo; varias compañías independientes se dieron cuenta de que la compensación ofrecida por Pemex no era muy diferente a la obtenida en Venezuela, donde el ingreso neto se dividía por igual entre gobierno y empresas.

Aumenta la guerra fría, la guerra de Corea

Conforme fue avanzando 1949 se enrareció aún más el ambiente internacional; el enfrentamiento de los bloques se acentuó y sus efectos no tardaron en repercutir en México. De la "doctrina de la mexicanidad", que condenaba ideologías exóticas, se pasó al anticomunismo que permeó todas las estructuras del país. Las izquierdas, marxista y no marxista, fraccionadas en grupúsculos, apenas podía resistir los golpes que le llegaban por doquier.

En lo externo, los gobiernos se movían en terreno poco sólido ante los líderes de los bloques que reclamaban alineamiento total. El gobierno mexicano, que rechazaba los esfuerzos de Washington para unirlo a un programa de uniformación de los ejércitos latinoamericanos, había aceptado iniciar pláticas informales para firmar un acuerdo recíproco de ayuda militar. Alegando, al parecer, la existencia de límites políticos internos, logró que Estados Unidos consintiera en suspender las conversaciones, pero reconoció públicamente su adhesión al bloque occidental y se comprometió a vender sólo a esos países materiales estratégicos en caso que

[7] FRUS, 1949, v. II, pp. 686-687.

la tensión en la península coreana llevara a la guerra. Cuando ésta se inició, las delegaciones mexicanas en las reuniones de la ONU y la OEA votaron en apoyo de las propuestas estadounidenses y se comprometieron a no enviar armas a cualquier país socialista. Fue distinta la reacción a la solicitud de Washington para que México enviara un contingente militar, aunque fuera meramente simbólico, a luchar en Corea. Al negarse a esa petición de Dean Acheson, secretario de Estado, Manuel Tello señaló los riesgos políticos de aceptar la solicitud, que vería mal la población mexicana, en vísperas de las elecciones presidenciales. No dudaba —dijo Tello— que Estados Unidos comprendería, ya que él mismo había tenido dificultades parecidas en 1939-40. Acheson aceptó, al parecer sin discutir más, la negativa.

La maquinaria bélica de Estados Unidos nuevamente necesitó los insumos mexicanos para alimentarse. Materiales estratégicos y alimentos volvieron a fluir hacia el norte, aunque en cantidades mucho menores que durante la guerra mundial. La balanza de pagos comenzó a mejorar, pero, las presiones inflacionarias pronto se hicieron sentir.

La capacidad de negociación de México con Estados Unidos se amplió. Algunos de los temas discutidos a lo largo del decenio volvieron a la mesa de negociaciones. El asunto del financiamiento para el desarrollo de la industria petrolera no podía faltar en tiempos como esos, mientras no se supiera la extensión geográfica que podría tener la guerra. No se aprobaba aún el crédito tantas veces solicitado a pesar de que Truman había insistido en que se buscara una salida. Si bien la guerra agilizó la búsqueda de una vía para apoyar financieramente a México, otros acontecimientos facilitaron la decisión; al respecto sobresale la disminución del interés de las grandes compañías en regresar a México conforme aumentó la producción del Medio Oriente.

Así, rompiendo precedentes, se decidió que el Eximbank abriera una línea de crédito para México por 150 millones de dólares, sin que se especificara su destino, lo que podía permitir que el gobierno mexicano orientara de forma indirecta a la industria petrolera los fondos necesarios, aunque ya no tan urgentes. En los meses anteriores, con grandes esfuerzos se habían orientado recursos internos hacia Pemex. Igualmente se ahondó el convencimiento de las bondades de la estatización de la industria, en vista de que el sector industrial, en franco crecimiento, requería cada vez más de hidrocarburos. La reorientación del petróleo hacia el mercado interno resultaba también conveniente, porque los precios del petróleo continuaban bajando. Además, era menos urgente que Pemex aportara divisas, porque la agricultura en expansión y el turismo flore-



La maquinaria bélica de Estados Unidos necesitó nuevamente los insumos mexicanos para alimentarse.

ciente contribuían a atraerlas. El tiempo, ganado a duras penas, consolidaba el control de México sobre sus hidrocarburos.

El gobierno alemanista aprovechó su mejor situación negociadora durante la guerra coreana en otro asunto importante: los trabajadores migratorios. En los años anteriores se habían acumulado las noticias y reclamos de abusos contra los braceros mexicanos cuya situación era, cada día, más vulnerable, porque aumentaba el número de "mojados" aun cuando sus condiciones de trabajo eran más difíciles que la de los braceros.[8]

Otras tendencias reducían aún más las ventajas que el país había obteniendo con la migración. Aumentaban paulatinamente los residentes de la frontera que la cruzaban diariamente para trabajar en Estados Unidos y gastaban ahí buena parte de su salario. Se reducía así la posibilidad de que la emigración contribuyera a remediar el desempleo de los estados centro y sur del país, y escaseaba mano de obra calificada en las poblaciones fronterizas.

Por ello, al finalizar 1950, el gobierno mexicano solicitó modificar o derogar los acuerdos. Como requisito *sine qua non* para un nuevo convenio exigió que el gobierno norteamericano volviera a participar en la contratación. Hubo algunas reuniones preliminares; a partir de sus decisiones, dos congresistas que habían participado en las pláticas, presentaron iniciativas de ley tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes de Estados Unidos. En las iniciativas se establecía la facultad del Departamento de Trabajo para llevar a cabo esa labor de contratación en términos parecidos a los de la segunda guerra mundial. El gobierno norteamericano se comprometía a dar transporte, alimentación y servicio médico durante el viaje de ida y regreso, apoyar a los empleadores en las negociaciones de los contratos y a garantizar su cumplimiento.

Los empleadores no se mostraron muy satisfechos con la nueva intervención gubernamental, pero terminaron por aceptarla. En cambio, los sindicatos, que en principio seguían oponiéndose a la inmigración, estuvieron de acuerdo con la participación de su gobierno, puesto que daba garantías al trabajador nacional. Se opusieron más a la definición de tra-

[8] Las cifras existentes indican que el número de mexicanos detenidos al tratar de cruzar la frontera subió en el sexenio de 116 320 en 1946 a 531 719 en 1952. Aunque sabemos que el número de detenciones no es indicador preciso, sí da alguna idea del aumento, Jorge Bustamante, *Espaldas mojadas*, p. 27.

bajo agrícola que esta vez incluyó actividades industriales, como el empaque y enlatado de alimentos.

La inmigración indocumentada era obstáculo para que se aprobara la ley pública 78; el ejecutivo se comprometió a buscar medidas para resolver ese problema, y ofreció también encontrar medios para mejorar la situación de los inmigrantes. Sólo una exigencia importante de México se excluyó del acuerdo: castigar a los empleadores de "mojados", aunque el presidente Truman la incluyó vagamente en su ofrecimiento.

Una vez aprobada la ley, delegados de ambos países se apresuraron a firmar un convenio muy parecido a los de la guerra.[9] Se estableció que el gobierno mexicano tenía derecho de señalar las localidades que discriminaban a los trabajadores a fin de excluirlas de las elegibles para enviar trabajadores y se estableció un sistema de arbitraje para resolver diferencias sobre ese asunto.

Seis meses después, a punto de terminar el periodo de prueba del convenio, los estadounidenses modificaron la ley de inmigración para incluir sanciones a quienes ayudaran a un trabajador a ingresar ilegalmente en el país o lo encubrieran. Pero no se consideró la contratación como encubrimiento. En cuanto se aprobó la ley, los dos gobiernos firmaron un nuevo acuerdo que vencía el 31 de diciembre de 1952. En la misma fecha expiraba la ley pública 78.

Hacia finales del sexenio, el gobierno logró también la derogación del acuerdo bilateral de comercio. Las negociaciones para modificarlo se habían reiniciado de acuerdo con lo pactado en 1949, pero sin avances sustantivos. Eso no impidió que las autoridades mexicanos introdujeran medidas para consolidar la protección de la industria. En el verano de 1949, elevaron los precios oficiales a partir de los cuales se calculaban los impuestos *ad valorem*, lo que significó un aumento promedio de 25%, y no estuvieron dispuestos a anular la medida a pesar de las protestas de Estados Unidos. En represalia, Washington discutió la conveniencia de denunciar el acuerdo. De nuevo surgió el problema del ingreso del petróleo venezolano. Con todo, el Comité Interdepartamental de Acuerdos Comerciales de Estados Unidos estuvo de acuerdo en la derogación, aunque se pensó que ésta no debía ser inmediata. México propuso entonces

[6] Que establecía un compromiso de empleo mínimo de tres cuartas partes del tiempo del contrato, el pago del salario promedio prevaleciente en la zona, o el estipulado específicamente en caso de que fuera más alto, y algunas indemnizaciones en caso de enfermedad o muerte.

sustituir el convenio por un *modus vivendi* que implicaba otorgar mutuamente la cláusula de la nación más favorecida. Se rechazó la propuesta, aunque la negativa no tenía efectos a la corta, ya que la política de Estados Unidos en esos momentos era dar el mismo trato arancelario a todos los países que no adoptaban medidas discriminadoras contra sus productos.

La denuncia del convenio se aceleró porque el ejecutivo estadounidense quería evitar que el congreso tomara medidas contra productos petroleros venezolanos. El aumento automático de aranceles, que implicaba derogar el convenio comercial mexico-estadounidense se vio como medida de compromiso, porque tenía menos costo político.

Al anunciar oficialmente el fin del tratado, el 23 de julio de 1950, las dos partes informaron que estudiarían la conveniencia de suscribir otro acuerdo en un futuro cercano. Tal posibilidad, así como las ventajas y desventajas de adherirse al GATT se discutieron en México en los meses siguientes. La Concanaco y los representantes del sector minero insistieron en que era conveniente negociar un nuevo acuerdo. Los voceros de Concamin y Canacintra no lo rechazaban, pero insistían en que no había que apresurarse. Respecto a la adhesión al acuerdo internacional había aún menos entusiasmo.

En adelante, ninguno de los dos gobiernos insistió en la firma de un nuevo convenio. Washington terminó por aceptar el aumento de protección no sólo en México, sino en toda América Latina. En ese momento ya era evidente que ciudadanos y empresas estadounidenses eran beneficiarios importantes de esas medidas proteccionistas. Aunque durante los tres primeros años del sexenio alemanista hubo apenas una débil respuesta de los capitales norteamericanos, esto cambió conforme mejoró la situación económica del país, especialmente a partir de que se fijó una nueva paridad en 1949. Se instalaron entonces en México numerosas subsidiarias de compañías norteamericanas (a veces simples plantas de ensamblaje), que recibían los beneficios y estímulos que el gobierno mexicano ofrecía a la inversión nacional y extranjera, mediante la creación paulatina de un completo sistema de protección, y otras medidas como la creación de infraestructura, la condonación de impuestos, la provisión de insumos y energéticos baratos y, aún, de crédito.

Como era de esperarse, la Canacintra, que reunía preferentemente a pequeños y medianos empresarios, comenzó, a fines del sexenio, a dar las primeras señales de alarma por el crecimiento sostenido de la inversión extranjera, norteamericana en su mayor parte (95%), que estaba in-

gresando al país: esos capitales no se invertían en nuevas ramas y muchas veces ni siquiera creaban nuevas empresas, sino que servían para adquirir total o parcialmente fábricas que eran propiedad de mexicanos. El reclamo no carecía de sustento, ya que gran parte de las nuevas inversiones se orientaban a las industrias alimentaria, del vestido, pinturas, artículos del hogar, química, turismo.

Los representantes empresariales exigían que se cumpliera el decreto de 1944, aún vigente, que establecía límites al porcentaje de acciones que los extranjeros podrían tener en la industria mexicana. De hecho, este decreto venía aplicándose de una manera discrecional. Y aunque los reproches de algunos industriales continuaron hasta el fin del sexenio, otro grupo de empresarios formó en 1951 la Comisión de Hombres de Negocios México-Americanos cuyo objetivo era atraer inversiones a nuestro país.

Se cerraba así un sexenio difícil, en el que se procuró conseguir equilibrios difíciles de alcanzar y aumentaron las críticas al acercamiento, considerado por muchos demasiado estrecho, con Estados Unidos. Dejaba, sin embargo, lecciones de práctica diplomática útiles para que el país tuviera un margen de acción en su esfuerzo por defender sus intereses en épocas de conflicto mundial.

El gobierno de Ruiz Cortines: de nuevo la introspección

Desde su llegada a la presidencia (inclusive desde su campaña) la actitud de Adolfo Ruiz Cortines fue discreta, austera, en franco contraste con la de su antecesor. En lo económico, el nuevo gobierno se propuso lograr un crecimiento sin inflación, aunque fuera un tanto más bajo que el conseguido en los años del alemanismo. En el último tercio de este sexenio, la economía mexicana había crecido muy rápidamente, estimulada por una demanda mundial que alentó la guerra de Corea. Las exportaciones de materias primas y manufacturas, y las inversiones nacionales y extranjeras se elevaron notablemente, pero también aumentaron las prácticas especulativas con las que industriales y más que nadie comerciantes, multiplicaban sus ganancias y empujaban la inflación.[1]

La euforia duró poco. Terminada la guerra de Corea se redujo la demanda mundial de materias primas, y afectó al país una grave sequía, todo lo cual estancó la economía precisamente en un año de elecciones presidenciales. La difícil situación económica fomentó el descontento interno y alimentó las huestes del henriquismo.[2]

[1] Olga Pellicer de Brody y Esteban Mancilla, *El entendimiento con los Estados Unidos y el desarrollo estabilizador*, México, El Colegio de México, 1978; el libro tiene un buen análisis del sexenio de Ruiz Cortines, que utilizo en buena medida en este capítulo.

[2] Esta nueva escisión del PRI, encabezada por el general Henríquez, fue derrotada en las urnas, pero inconforme con los resultados electorales continuaba con sus esfuerzos de organización aprovechando el malestar en ciertos sectores de la población por las prácticas alemanistas.

En consecuencia, uno de los primeros objetivos del gobierno de Ruiz Cortines fue estabilizar la economía, y en particular, los precios internos. Con ese propósito se redujo el gasto público para equilibrarlo con los ingresos; se aumentó la producción agrícola para el mercado nacional, con la consecuente sustitución de cultivos y la ampliación de las facultades de la CEIMSA como importadora y distribuidora de alimentos en tanto se obtenía una mejor provisión interna. El gobierno también expresó su intención de no recurrir a créditos externos.

Tomando en cuenta el escaso peso político de países como el nuestro y los riesgos de seguir una política exterior dinámica, cuando la guerra fría fluctuaba en intensidad, los nuevos gobernantes pensaron que era conveniente concentrarse en la economía interna. Con esto, el gobierno de Ruiz Cortines acentuó el relativo aislamiento de México; no obstante, conservó el interés del alemanismo en mantener buena relación con Estados Unidos, aunque, si se quiere, guardando mayor distancia. Se sabía que Dwight D. Eisenhower, quien llegó a la Casa Blanca escasos dos



Lograr la solidaridad hemisférica en la lucha contra la Unión Soviética y la subversión comunista, eje de la política de Eisenhower hacia América Latina.

meses después de la toma de posesión de Ruiz Cortines, tenía simpatía —con matices de paternalismo— por nuestro país. Pero los gobernantes mexicanos estaban conscientes de que Eisenhower había sustentado buena parte de su estrategia electoral en la crítica a Truman por lo que consideraba debilidad ante los avances de la Unión Soviética. Se pensaba, pues, en otra oleada de anticomunismo militante en Estados Unidos —que posiblemente se extendería a América Latina— en la que el gobierno de nuestro país quería verse envuelto lo menos posible. Estos temores se ahondaron cuando se supo que el nuevo secretario de Estado era John Foster Dulles, quien pronto reveló su disposición para convencer a sus colegas latinoamericanos de que el comunismo era una conspiración internacional, no un movimiento con raíces internas.[3] Pocas semanas después de asumida la presidencia, Eisenhower contaba ya con una política hacia América Latina elaborada con toda rapidez por sus colaboradores. El eje de la misma era lograr la solidaridad hemisférica en la lucha contra la Unión Soviética y la subversión comunista en el continente.[4]

El gobierno de Ruiz Cortines mantuvo el criterio del sexenio anterior: era inevitable alinearse con Estados Unidos en periodo de conflicto mundial, pero, había que limitar al máximo los compromisos internos. En otros terrenos, especialmente en el económico, se trataría de aprovechar las ventajas de la cercanía geográfica y neutralizar, hasta donde fuera posible, los problemas que de ella se derivaban. Se había ido consolidando la tradición de defender el derecho de México a nacionalizar sus recursos básicos, proteger su industria y negarse a conceder privilegios a inversionistas extranjeros. Igualmente el régimen mexicano defendía cierto grado de independencia en su posición dentro del sistema interamericano. Estados Unidos aceptaban a regañadientes esas discrepancias, aunque no por ello dejaba de presionar ocasionalmente para que México modificara su actitud.

Los reajustes después de Corea

En el primer año de gobierno de ambos presidentes la relación se centró en asuntos de carácter económico. Uno de ellos fue la reducción drástica

[3] Dulles había sido miembro de la firma Sullivan and Cronwell, que había tenido la representación de numerosas empresas estadounidenses que operaban en América Latina, entre ellas la United Fruit Co.

[4] NSC 144/1; Rabe. Stephen, Eisenhower and Latin America the Foreing Policy of Anticomunism, Chapel Hill, University of North Carolina, 1988.

de la demanda mundial de plomo y zinc considerados materiales estratégicos durante la guerra de Corea. Durante este conflicto, como durante la segunda guerra mundial, la minería mexicana había recibido aliento temporal. Pero después, el sector minero mostró los signos de decadencia que venía arrastrando desde hacía varias décadas. La inversión, que repuntó en 1950, se mantuvo prácticamente estancada. Los representantes de la Cámara Minera atribuían esta situación a los altos impuestos y a la inseguridad que provocaba en ellos la Ley minera. En realidad había otros hondos problemas graves que desalentaban la inversión, entre otros, la tendencia a la baja de la demanda mundial y el crecimiento de la competencia de países que comenzaban a explotar minas, como Canadá y Australia; en cambio, las minas mexicanos, que producían desde hacía mucho tiempo, debían explotarse a más profundidad con costos más altos.

La minería norteamericana enfrentaba una situación parecida por lo que los mineros aumentaron sus presiones sobre el gobierno para que elevara los aranceles de esos metales. Lo mismo hicieron los productores de otros bienes que México exportaba a Estados Unidos. Por ello, en la primavera de 1953 comenzó a discutirse el proyecto de Ley Simpson que aumentaba los derechos de importación del plomo, zinc, camarón, entre otros.

El gobierno mexicano se aprestó a apoyar la labor que los mineros llevaban a cabo en los laberintos políticos de Washington, para evitar que el congreso norteamericano aprobará esos aranceles. A sugerencia del embajador Manuel Tello se había decidido que los diplomáticos no comparecieran directamente ante la Comisión de Tarifas del congreso norteamericano, y menos aún que lo hiciera el embajador, pues ello equivalía, desde su punto de vista, a someterse a una "jurisdicción extranjera".[5] Se prefirió que representantes de industriales y de obreros acudieran a las comparecencias y que en todo momento, la embajada apoyara su actuación. Lo mismo se hizo en casos parecidos.

A pesar de las presiones de los productores y del congreso, Eisenhower se opuso a imponer aranceles y cuotas a las importaciones de plomo y zinc de México y Perú. Al parecer, el presidente argumentó que si se erigían barreras contra el comercio de México, aumentarían las posibilidades de que se "volviera comunista".[6] En todo caso, el propio congreso rechazó ese proyecto en julio de 1953.

[5] Manuel Tello, *op. cit.*, p. 196.
[6] Cit. por Rabe, *op. cit.*, p. 70.

En inversión extranjera parecía coincidir la posición de los nuevos gobiernos durante los primeros años. Quedó señalado antes que al final de la guerra el gobierno de Truman no se mostró muy entusiasmado con la idea de la industrialización de América Latina y menos aún si necesitaba mucha protección para que las empresas pudieran sobrevivir; tampoco estuvo dispuesto a dar apoyo financiero al proceso. Ante las solicitudes de préstamos, que proliferaron en aquellos momentos, respondió invariablemente que la inversión privada podía aportar los capitales necesarios para el desarrollo de los países latinoamericanos. Por añadidura, gran parte de los funcionarios pensaban que esos capitales debían invertirse en sectores que por tradición los habían recibido: el primario y la infraestructura. Todavía hacia finales de los años cuarenta, el secretario de Estado, Dean Acheson, insistió en que no estaban dispuestos a aprobar créditos en tanto hubiera capitales privados disponibles y que la industrialización no era buena *per se*.[7] En cambio, varios gobiernos latinoamericanos —en particular, el de México— comenzaron a ver con buenos ojos la posible llegada de capitales extranjeros siempre y cuando se orientaran a la producción manufacturera. Y aun en este caso, estaban dispuestos a poner límites a su ingreso en actividades que consideraban estratégicas o donde, por otras razones, preferían que los capitales fueran nacionales.

Mientras la discusión seguía entre los gobiernos, muchas corporaciones estadounidenses y también inversionistas medianos mostraron más interés en nuestro país como destino de sus capitales. Los estímulos a la industria (incluido el proteccionismo), que se extendían a capitales externos, el crecimiento del mercado interno y en general de la economía creaban un ambiente que consideraban propicio para invertir. Ante esta situación, el gobierno de Estados Unidos fue reduciendo sus presiones para la apertura de mercados. Aceptó por fin, a partir de 1951, la denuncia del tratado comercial con México y que éste se negara a entrar al GATT. Esas decisiones no afectaron las exportaciones mexicanas, ya que siguieron entrando a Estados Unidos al amparo de la cláusula de la nación más favorecida, compatible con los compromisos de ese país, por ser miembro del GATT.

En la primera mitad del decenio de 1950, aumentó la inversión extranjera en la manufactura mexicana (225.5 millones de dólares en 1952, 331.5 en 1955). Lo mismo sucedió con el comercio, donde se elevó de 70.1 millones de dólares a 146.8. El predominio de los capitales estadounidenses en esta inversión fue abrumador, aunque comenzaba a llegar capital europeo y japonés. La inversión se hizo en los sectores más

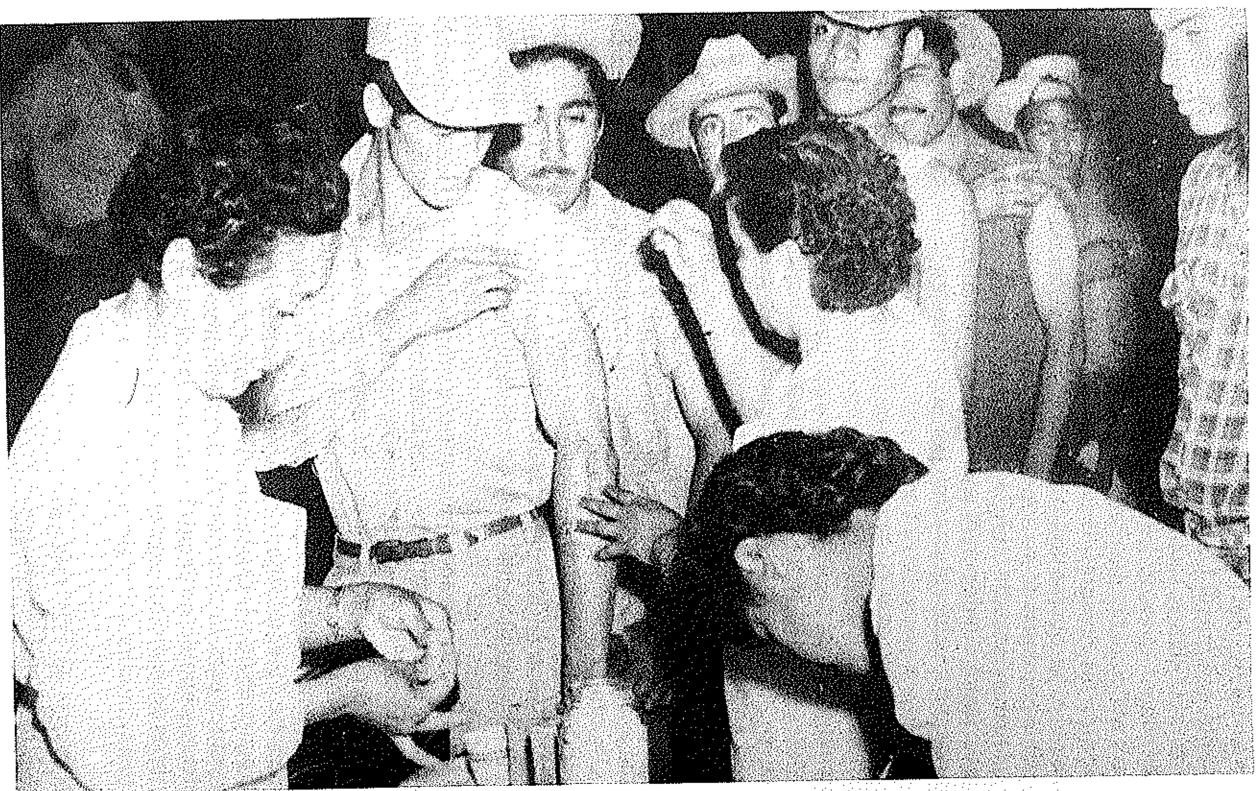
[7] *Ibid.*, p. 19.

dinámicos del sector manufacturero y fue la avanzada de las innovaciones tecnológicas dentro del mismo. Su influencia en la modificación de las prácticas de consumo de algunos sectores de la población, especialmente de las clases medias, fue cada vez más evidente. Algunos empresarios mexicanos protestaron una y otra vez por lo que consideraban invasión indebida de sus dominios, pero la Concamin y la Concanaco no daban aún señales de alarma.

Braceros e indocumentados. Vulnerabilidad de México

Más fricción provocó en los primeros tres años del gobierno de Ruiz Cortines el asunto de los trabajadores migratorios. Continuaba en vigor el tratado bilateral de braceros, pero ambos gobiernos sentían que no funcionaba adecuadamente; por un lado no evitaba el flujo de indocumentados; por otro, no garantizaba el cumplimiento de los salarios y prestaciones para los trabajadores mexicanos. Las negociaciones para sustituir el acuerdo que estaba en vigor y vencía en diciembre de 1954 fueron lentas y algo tensas. Los delegados mexicanos insistían en que hubiera sanciones para los estadounidenses que contrataran trabajadores indocumentados, promesa que les había hecho tiempo atrás el presidente Truman. Los negociadores de Estados Unidos se negaban a aceptar esa condición, puesto que había fuerte oposición política interna a medidas de este tipo. Tampoco estaban dispuestos a aceptar la demanda mexicana de que se estipulara una escala de salarios a la que deberían ajustarse los patrones; en su opinión, era suficiente que se estableciera la obligación de pagar los salarios que correspondían a la zona, según lo que determinara el secretario del Trabajo de su país. Esto no satisfacía a los delegados de México; sabían que los trabajadores mexicanos, quienes tendían a concentrarse en algunos lugares, constituían la fuerza de trabajo predominante en los mismos y, en consecuencia, el salario en esas zonas tendía a disminuir.

La delegación de Estados Unidos deseaba un acuerdo más sencillo, alegaba que el que estaba en vigor ponía muchas trabas y procedimientos para la contratación, razón por la cual los agricultores recurrían al empleo de indocumentados. También pretendía que el gobierno mexicano se comprometiera a evitar que indocumentados en potencia llegaran a las zonas fronterizas, lo que, a juicio de éste, significaría violar las normas constitucionales de México. Querían también que los centros de contratación estuvieran en la frontera, lo que para la delegación mexicana no era conveniente, ya que los aspirantes a emigrar se concentraban entonces en esa zona y creaban problemas al aumentar considerablemente la demanda de infraestructura.



La situación de los trabajadores migratorios provocó fricciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos.

En el verano de 1953 las negociaciones estaban empantanadas. Se supo entonces que el Departamento de Justicia había propuesto usar el ejército y la Guardia Nacional para patrullar la frontera y evitar el ingreso de indocumentados. El embajador de Estados Unidos en México se opuso a esa medida, que pretendía introducirse en vísperas de la primera reunión de los dos presidentes que estaba programada para el mes de septiembre. Se quería utilizar ésta como muestra de la buena relación que había entre una de las superpotencias y su vecino, a diferencia de lo que, alegaban, sucedía entre la otra superpotencia y los suyos. El embajador encontró aliados en el aparato militar estadounidense, que tampoco mostraba mucho entusiasmo por la propuestas.[8]

Las negociaciones no avanzaron en los meses siguientes. El gobierno de Estados Unidos comenzó a discutir la posibilidad de actuar unilateralmente, es decir, dejar fuera del proceso de contratación a las autoridades mexicanas. El tema parecía preocupar tanto a Washington, que Eisenhower estuvo presente en una reunión a la que asistieron funcionarios del Departamento de Estado y el embajador Tello. Entre broma y veras, Eisenhower sugirió que era conveniente un cambio de negociadores de ambos lados para agilizar el proceso. Poco después, en enero de 1954, los delegados norteamericanos advirtieron a los mexicanos que si no se llegaba a un acuerdo de manera inmediata recurrirían a la acción unilateral. Pronto se supo que el congreso estaba discutiendo la reforma al artículo V de la Ley de Agricultura de 1949, para autorizar al secretario del Trabajo a contratar trabajadores mexicanos sin acuerdo bilateral, "siempre y cuando se hiciera todo esfuerzo posible para conseguirlo".[9]

El gobierno mexicano opinó que eso era inadmisible; declaró que no sancionaría el procedimiento y, por lo tanto, no autorizaría la salida legal de trabajadores.[10] Con esa declaración, las autoridades mexicanas se veían obligadas a encontrar la manera de evitar que los aspirantes a emigrar cruzaran la frontera. Se estableció un plan de emergencia para construir obras públicas en las ciudades fronterizas (pavimentación, alumbrado, jardines, etc.) y emplear a los que ya se encontraban en ellas. El ejército les ofreció trabajo y la CNC se comprometió a apoyar un plan que agilizaría los trámites para la dotación de tierras. Como el ofrecimiento no fue suficiente, el gobierno decidió utilizar a la policía y, al parecer también a miembros del ejército, para evitar la salida de trabajadores.

[8] FRUS, 1952-54, pp. 1325, 1348 y ss.
[9] FRUS, 1952-54, pp. 1359 y ss.
[10] *El Nacional*, 16 de enero de 1954.

Muchos incidentes, con saldo de varios heridos, convencieron a las autoridades de que esa política no era conveniente. Decidieron entonces reanudar las negociaciones con el gobierno estadounidense, para llegar a un acuerdo antes de que se aprobara el proyecto mencionado antes. El 10 de marzo se firmó el convenio que tendría vigencia hasta diciembre de 1955. En cuanto a los salarios, se estableció que no debían "ser menores a los que se pagaran a trabajadores de Estados Unidos que realicen el mismo tipo de actividad en la misma área de empleo". El secretario de Trabajo estadounidense debía fijar ese salario. México tendría derecho a pedir una revisión si creía que la decisión de ese Departamento no era la adecuada. Se aceptó la apertura (o, en su caso restablecimiento) de centros de contratación en Mexicali, Chihuahua y Monterrey. Ambos gobiernos decidirían cuáles entidades no podrían recibir braceros por motivos de discriminación. Se establecía, por último, una comisión mixta para vigilar el cumplimiento del convenio y recomendar lo que fuera pertinente para que funcionara mejor.[11] A pesar de la premura para llegar a un acuerdo, pocos días después de su firma, el Congreso de Estados Unidos aprobó la enmienda a la Ley de Agricultura.

Asegurado el convenio de braceros, pocos meses después el gobierno estadounidense inició la expulsión masiva de indocumentados, a la que se denominó "operación *wetback*". Se calcula que en los años siguientes se repatrió casi un millón de mexicanos. Las autoridades de México no pudieron hacer nada para evitarlo, ya que siempre se habían declarado en contra de la emigración indocumentada. Sólo les quedaba tomar medidas internas para reintegrar a los que volvían. Problemas como invasión de tierras y malestar en el campo, que surgieron a partir de la segunda mitad del sexenio, mucho tuvieron que ver con el regreso masivo de trabajadores.

Ante la oleada de anticomunismo

En septiembre de 1953 se reunieron por primera vez los presidentes Eisenhower y Ruiz Cortines. Desde que Manuel Tello entregó sus cartas credenciales, en enero de ese año, Eisenhower había manifestado interés en visitar México; dijo que se había abstenido de ir a la toma de posesión de Ruiz Cortines para no sentar un precedente. Diez meses después, los dos presidentes se reunieron en la inauguración de la presa fronteriza Falcón, acontecimiento que se utilizó para subrayar la buena voluntad de Washington hacia México.

[11] Richard Craig, *The Bracero Program, Interest Groups and Foreign Policy*, Austin-London, University of Texas Press, 1971, pp. 121 y ss.



La inauguración de la Presa Falcón, acontecimiento que se utilizó para subrayar la buena voluntad de Washington hacia México.

Una de las razones por las que el gobierno de Eisenhower veía al de Ruiz Cortines con buenos ojos era que se daba cuenta de su capacidad para mantener la estabilidad política de la nación. Durante la inauguración de la presa, Eisenhower dijo que ambos gobiernos estaban de acuerdo en lo que era "la gran amenaza" del totalitarismo, con que se calificaba a países socialistas y a la ideología marxista.

Sin embargo, en el seno de la burocracia estadounidense y en los contactos diplomáticos con sus colegas mexicanos se manifestó con frecuencia la preocupación por la tolerancia que, alegaban, manifestaba el gobierno mexicano hacia los grupos de izquierda y, en especial, los comunistas. Más aún les molestaba la actividad de los diplomáticos soviéticos y de otros países socialistas acreditados en México. Pensaban que esa actitud tolerante era producto de una "tradición extremadamente liberal". Este disgusto se sumaba al malestar porque nuestro país se negaba a apoyar un programa para uniformar los ejércitos latinoamericanos, su desinterés por recibir ayuda militar al amparo de la *Mutual Security Act* de 1951 y su afán por conservar el control (prácticamente exclusivo) en la preparación de sus fuerzas armadas.[12]

Durante el último año del gobierno de Alemán, el de Estados Unidos había invitado a los mexicanos a negociar ese asunto. Desde el principio el gobierno de Alemán se mostró reticente, porque de acuerdo con esa ley (sección 401), la ayuda militar estaba condicionada a que el país receptor estuviera dispuesto a participar en misiones importantes para defender el hemisferio occidental, pero según normas constitucionales, el ejército mexicano no podía ser enviado fuera de sus fronteras. El gobierno de México mostró disposición para discutir el proyecto siempre y cuando se tuvieran en cuenta las características que distinguían a nuestro país de otros estados de América. México estaba dispuesto a comprometerse a aumentar su capacidad de autodefensa; lo único que requería eran facilitades para adquirir material y equipo para perfeccionar su industria militar. Poco antes, el embajador Rafael de la Colina había advertido a las autoridades norteamericanas que no era conveniente hacer públicas negociaciones de este tipo o firmar un acuerdo cuando estaban próximas las elecciones federales; el gobierno de Alemán corría el riesgo de que la oposición lo acusara de "venderse a Estados Unidos".[13] Washington decidió no iniciar negociaciones sobre estas bases en momentos tan delicados.

[12] FRUS, 1955-57, vol. VIII, pp. 1350-51.
[13] FRUS, 1952-54, pp. 1327 y ss.

Es posible que esa pasividad de Estados Unidos se haya debido a que los ofrecimientos de México se ajustaban de alguna manera a los objetivos principales de la Ley de Seguridad Mutua de 1951.[14] La cuestión de la seguridad hemisférica se presentó nuevamente en la relación entre los dos países, pero en esta ocasión en el marco del sistema interamericano. Estados Unidos vio la evolución de los acontecimientos en Guatemala, en particular algunas reformas nacionalistas introducidas por el gobierno de Jacobo Arbenz, entre ellas la reforma agraria, como expresión de tendencias comunistas y, en cuanto tales, como peligro inminente para la seguridad del hemisferio.

La Conferencia de Caracas

Este tema se convirtió en la cuestión más importante de la Conferencia de Caracas, celebrada en la primavera de 1954, que originalmente se había convocado para discutir los problemas económicos de América Latina y la posible colaboración de Estados Unidos para resolverlos. Antes de la reunión, varios gobiernos habían expresado su interés en obtener concesiones arancelarias y acceso preferencial al mercado norteamericano para sus materias primas y, en general, medios para mejorar los términos de intercambio. Pensaban, también insistir en un mejor trato de Washington en créditos para el desarrollo.

Los estadounidenses tenían otros objetivos en esa reunión. Querían destacar "mediante una declaración política" que el movimiento comunista tenía "difusión internacional y estaba dirigido por Moscú", que como tal era una intervención en los asuntos de las Américas y que si el comunismo llegaba a controlar el gobierno en un estado americano, debía convocarse el proceso de consulta según el Tratado de Río.[15] Querían también dirigir la atención de los gobiernos latinoamericanos a las actividades de los comunistas en el continente y pedir medidas adecuadas para controlar sus movimientos y su propaganda y reiterar la adhesión de las repúblicas americanas a los principios democráticos, por último (en esos momentos tal vez lo más importante), pretendía sentar "las bases para una acción positiva de la OEA contra la penetración comunista en el hemisferio", como ocurría en Guatemala.[16]

[14] En defensa continental éstos eran "proteger las fuentes de materias estratégicas y las vías de acceso a éstas; mantener a la región en estado de defenderse contra pequeños ataques aéreos y submarinos del exterior y reducir el esfuerzo de las fuerzas armadas de los Estados Unidos en cuanto a la defensa de la región" (Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 39).

[15] FRUS, 1952-1954, pp. 279-281.

[16] *Ibid.*, p. 281.

Dulles, secretario de Estado, manifestó que a Estados Unidos le interesaba que se aprobara un proyecto de resolución sobre la intervención del comunismo en el continente. Y aunque en un principio no mostró interés en que contuviera referencia explícita a Guatemala, para todos era obvio que una resolución en tal sentido sentaría las bases para justificar políticamente la intervención en ese país.

En Caracas, las naciones latinoamericanas se dieron cuenta, de que para Estados Unidos, el compromiso adquirido en Buenos Aires en 1936, al adherirse al protocolo de no intervención, implicaba en reciprocidad la obligación de esos países a la "responsabilidad colectiva" en cuestión de seguridad .[17]

Esta actitud venía arraigándose en los altos círculos políticos de Washington. En la primavera de 1950, el secretario de Estado, Edward Miller, sucesor de Dean Acheson, había afirmado que su gobierno aceptaba la "política del bueno vecino" y la igualdad de los estados, pero que, si se presentaban casos parecidos a aquellos en los que Estados Unidos había llevado a cabo intervenciones de "protección", la comunidad de los estados americanos "enfrentaría la responsabilidad que Estados Unidos habían asumido antes solo".[18] Durante el gobierno de Eisenhower se había venido discutiendo la posibilidad de reconsiderar el compromiso de no intervención adquirido por Estados Unidos ante lo que los funcionarios norteamericanos opinaban que era debilidad y desinterés de los gobiernos latinoamericanos en enfrentar la amenaza comunista.

En cuanto conoció el proyecto que se discutiría en Caracas, el gobierno mexicano precisó su posición. En su opinión, era muy difícil emitir juicios razonables sobre la intervención de una ideología u organización en las naciones americanas sin referirse a situaciones concretas y, al hacerlo, por fuerza se intervenía en asuntos de algún estado.[19]

Los delegados mexicanos defendieron tenazmente en la reunión la necesidad de respetar los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. Insistieron también para que se definiera el significado de intervención comunista (en su contrapropuesta al proyecto de Estados Unidos) como "actividades dirigidas, asistidas o instigadas por gobierno, organizaciones o individuos extranjeros que tienda a subvertir

[17] Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 44.
[18] Rabe, *op. cit.*, p. 2 1.
[19] Véase, Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en la X Conferencia Internacional Americana*, 1958, pp. 24 y ss.

por la violencia las instituciones de las repúblicas americanas". Dijeron también que era necesario subordinar las medidas contra las actividades comunistas a los preceptos constitucionales de cada estado, e insistieron en que la defensa y preservación de las instituciones democráticas estaba íntimamente vinculadas con políticas de bienestar económico y justicia social que aumentaría el bienestar de un pueblo.[20]

Era de reprobar —opinaba la delegación mexicana— cualquier acción que violara el principio de no intervención si un país adoptaba, por decisión popular, un régimen comunista. La mayoría de los miembros de la OEA no recibieron bien esa opinión. No se aceptó el medio centenar de propuestas de enmienda al proyecto de Estados Unidos presentadas por México, Argentina y Uruguay aunque, en buen número, las votaciones fueron muy cerradas.

Pese a intensas presiones los delegados argentinos y mexicanos se abstuvieron cuando se votó para condenar el régimen guatemalteco y siguieron pugnando para que la Declaración de Caracas consignara los principios que, en su opinión, eran sustento del sistema.

Ante los escasos avances en las negociaciones, los delegados de Perú y Brasil presentaron una propuesta para conciliar posiciones contrarias, que terminó por aprobarse. La delegación mexicana sumó su voto al de sus colegas, aunque al hacerlo, Luis Padilla Nervo no ocultó su preocupación porque no se reconocía explícitamente el principio de no intervención y se condicionaba el derecho a la autodeterminación al decir que los estados americanos tenían derecho de escoger sus instituciones con el "ejercicio efectivo de la democracia representativa como medio de mantener su soberanía política".[21]

Dulles reconoció posteriormente que la votación aprobatoria no reflejó la falta de entusiasmo de la gran mayoría de los gobiernos que suscribieron la declaración, a pesar de dos semanas de intenso trabajo de la delegación estadounidense. Y aún más insatisfechos debieron sentirse los delegados latinoamericanos respecto a la cuestión económica que, según admitieron los propios funcionarios de Washington, no obtuvieron respuesta a ninguna de sus demandas; sólo lograron la promesa de una reunión de ministros de economía y finanzas propuesta por Chile y otras más vagas de cooperación técnica y financiera.

[20] *Ibid.*, pp. 58 y ss.
[21] *Loc. cit.*



Estados Unidos realizó una intervención "de protección", en Guatemala y el presidente Jacobo Arbenz fue derrocado.

Las reformas del proyecto de Washington que se tradujo en la Declaración de Caracas no fueron suficientes para evitar la invasión de Estados Unidos a Guatemala que pronto se dio ni el derrocamiento de Arbenz. Esta invasión provocó en México una serie de manifestaciones antinorteamericanas de estudiantes e intelectuales y la polémica agria, aunque reducida a grupos pequeños, entre defensores del gobierno de Arbenz por un lado y la prensa más conservadora y las asociaciones empresariales, por otro. Éstas últimas centraron sus ataques en el general Cárdenas, quien se habían apresurado a demostrar su solidaridad con Guatemala en un telegrama enviado al canciller de este país.[22]

En Caracas, la delegación mexicana tuvo buen cuidado de no mencionar el caso de Guatemala y defendió en abstracto los principios de autode-

[22] Véanse los editoriales y artículos de primera plana en *Excélsior, Novedades, El Universal* y, especialmente los diarios de la cadena García Valseca durante junio de 1954.

terminación y no intervención. El gobierno mexicano se mostró también discreto en sus declaraciones cuando pocos meses después ocurrió la temida intervención. Posiblemente con la intención de precisar aún más la posición del régimen mexicano, la dirigencia del PRI reiteró la doctrina de la mexicanidad e insistió en declaraciones públicas en su repudio al comunismo, o cualquier otro totalitarismo y, en general, a ideologías extrañas a la idiosincrasia mexicana.[23]

Este afán de precisar la posición de México se debió, en parte, al disgusto de las organizaciones empresariales por la actuación de los delegados de nuestro país en Caracas y en parte al deseo de atenuar el temor y enojo de Estados Unidos que eran obvios. A pesar de que Dulles había admitido en una reunión del Consejo Nacional de Seguridad que Padilla Nervo había actuado con mesura (con el prestigio que este diplomático tenía en América Latina, aseguraba el secretario de Estado, pudo haber cambiado el curso de la reunión), en los meses siguientes los círculos de Washington vieron a Ruiz Cortines, diplomáticos y funcionarios mexicanos como "poco amigos" de Estados Unidos.[24]

A partir de ese momento se acrecentó su preocupación por la fuerza de la izquierda, en particular de los comunistas mexicanos, y por las actividades de los diplomáticos de países socialistas acreditados en nuestro país. Veían ya con impaciencia la "tolerancia mexicana a la infiltración comunista" que en su opinión incluía a algunos sectores gubernamentales. Hablaban abiertamente de la presencia de "compañeros de viaje" de los comunistas en el gobierno.

Las autoridades mexicanas minimizaron el peso de la izquierda y evitaron tratar el asunto de la representación diplomática de los países de Europa del Este dando a entender que era materia de soberanía interna que no estaba a discusión.

Hacia el desarrollo estabilizador

El gobierno mexicano tenía preocupaciones más grandes en esos momentos. La economía mostraba signos alarmantes. Las políticas iniciales de Ruiz Cortines sirvieron para controlar la inflación, que se redujo notablemente en 1953, pero al mismo tiempo tuvieron efectos depresivos.

[23] Olga Pellicer y Esteban Mancilla, *op. cit.*, pp. 106-107.
[24] FRUS, 1955-57, pp. 607-609.

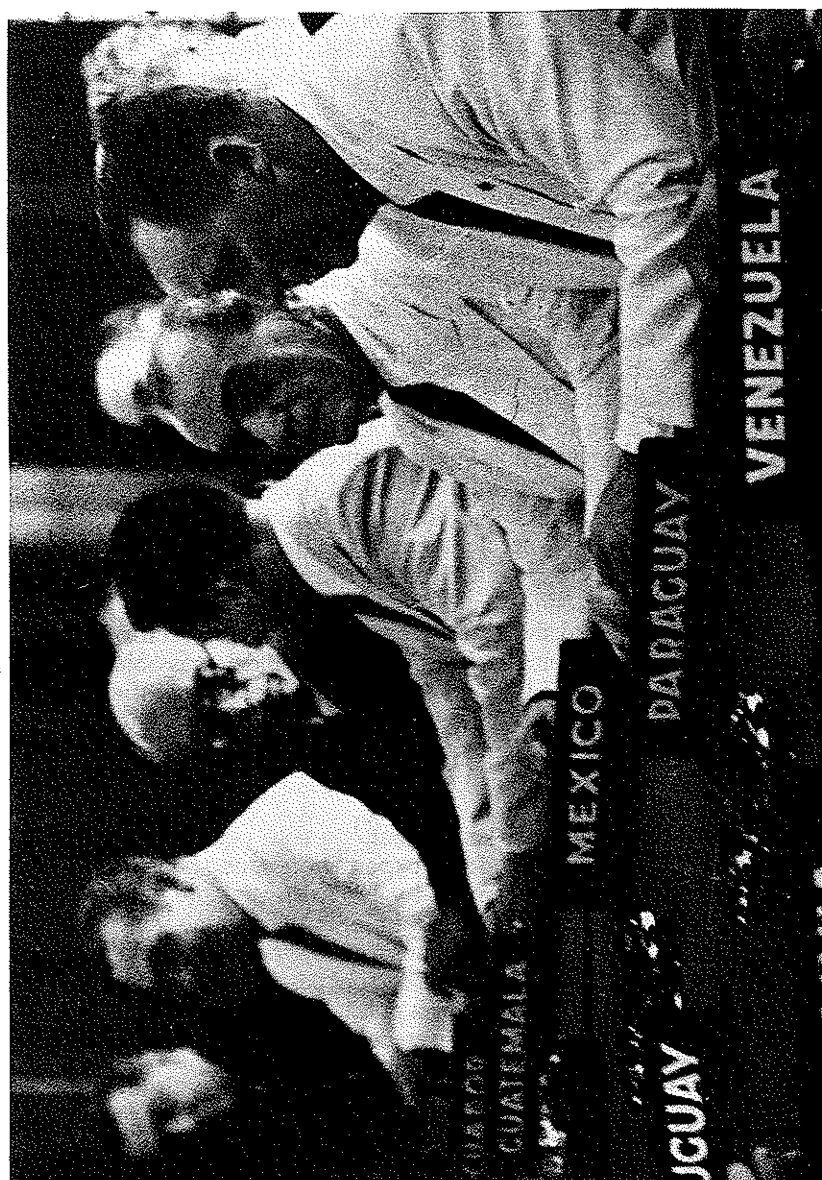
Se redujo la inversión pública y también la inversión privada. La recesión estaba a la puerta. Agravaba las difíciles condiciones de la economía, el descenso en las exportaciones y las malas cosechas que obligaban a importar alimentos. La presión sobre la balanza de pagos pronto se hizo más aguda al sumarse la salida de capitales.

El gobierno optó por una rápida respuesta: la devaluación del peso en la pascua de 1954. Aunque esta medida tuvo efectos negativos sobre la capacidad adquisitiva de grandes sectores de la población, ya que repuntó la inflación, posteriormente favoreció la recuperación económica, producto ésta, ante todo, de una serie de ajustes en las políticas económicas y de la reactivación de la economía internacional.

El gobierno de Ruiz Cortines modificó su estrategia; en adelante su objetivo fue alentar la producción con el gasto público y estimular adicionalmente al sector privado con exenciones fiscales, mayor crédito y frecuentes declaraciones que buscaban darle confianza. Con este último fin, también se abstuvo de elevar los impuestos o recurrir en déficits para financiar el creciente gasto público. El crédito externo de bancos oficiales y privados, así como la inversión privada extranjera se vieron como solución ideal para conciliar el crecimiento de la economía con la estabilidad del tipo de cambio y de los precios internos. Sus políticas económicas girarían, pues, en torno de estos objetivos. Pilar de esta política fue la libertad de cambios, que daba confianza a los inversionistas para importar bienes de capital y otros insumos que necesitaban y repatriar sus ganancias o sus capitales cuando les fuera conveniente.

La estabilidad de precios era urgente no sólo por razones internas. Ayudaba a la competitividad de las exportaciones, que habían caído por el gran aumento de precios en 1954 y 1955. En adelante no se procuró conseguir sólo una alta tasa de crecimiento económico, sino una que evitara grandes desequilibrios externos o agudas presiones inflacionarias. El establecimiento de una nueva paridad del peso a nivel menor que el de equilibrio, contribuyó a afianzar esta política económica que se llamó de "desarrollo estabilizador" para diferenciarla de la del periodo anterior que fue de "crecimiento con inflación".

Hacia fines de 1954 la economía mostraba signos de recuperación, estimulada por el crecimiento de las economías de los países desarrollados, entre ellos Estados Unidos. El algodón, café, petróleo, cobre electrolítico y otras materias primas tuvieron más demanda y, en algunos casos, mejores precios.



En 1956 se reunieron por primera vez los presidentes de América, en la ciudad de Panamá.

Pero la recuperación fue muy breve. A partir de 1956 las exportaciones volvieron a caer. Bajó el precio del café y se desplomó el del algodón cuando Estados Unidos puso sus reservas en el mercado. Para estas fechas se advertía que la caída de los precios de las materias primas no era fenómeno pasajero. El consumo de alimentos en los países desarrollados había alcanzado el máximo nivel que podía esperarse. Las exportaciones de países en desarrollo comenzaron a enfrentar la competencia de los países industriales a causa de la innovación tecnológica en las agriculturas y la introducción de numerosos productos sintéticos más baratos que los naturales.[25]

El gobierno mexicano apoyó a sus productores que tenían problemas de acceso al mercado norteamericano, ya intercediendo directamente ante las autoridades estadounidenses, ya orientando a industriales o agricultores o solicitando a norteamericanos interesados que intercedieran ante sus representantes en el congreso. Por ejemplo, en el caso de las exportaciones de azúcar, los funcionarios urgieron a proveedores de equipo y maquinaria agrícola de Estados Unidos para que presionaran en favor de un aumento de la cuota azucarera para México.[26]

Gran parte de la actividad diplomática mexicana en 1955 y 1956 se centró en la defensa de la política de protección y estímulo a la industria y de participación estatal directa en áreas estratégicas. También se procuró diversificar el comercio exterior, sobre todo en importaciones, y las fuentes de inversión extranjera. Un ejemplo fue el establecimiento de una subsidiaria de la compañía italiana Fiat, Diesel Nacional, para fabricar motores.

En esos dos años los estadounidenses presionaron frente a lo que pensaban era resurgimiento del nacionalismo mexicano que reducía el mercado para sus productos y restringía el acceso de sus capitales privados.[27] Todavía al calor de la invasión a Guatemala, el embajador Francis White interpretó de manera un tanto curiosa los esfuerzos empresariales del gobierno mexicano. Estos intentos, aseguraba, eran estimulados por comunistas que deseaban destruir las economías de la región; que los gobiernos manejaran industrias era una manera de que éstas se arruinaran y con ello se convirtieran en una carga más para sus economías.[28]

[25] Olga Pellicer y Esteban Mancilla, *op. cit.*, p. 18.
[26] FRUS, 1955-57, p. 655.
[27] Por ejemplo, no comprendían y les molestaba el interés del gobierno mexicano en participar en una empresa de fertilizantes que en esos momentos negociaba con la Texas Gulf Sulphur Co., subsidiaria de la Olin Mathiesesn. (FRUS, 1955-57, p. 657).
[28] *Ibid.*, pp. 666-667.

Pero los diplomáticos de Estados Unidos difícilmente podían aumentar sus presiones, ya que sus posibles inversionistas en ocasiones estaban de acuerdo en que participara el gobierno mexicano, sobre todo si se trataba de proyectos que necesitaban mucho capital. También admitían no tener bases contractuales para protestar contra el proteccionismo, ya que no había un convenio bilateral de comercio y México no era miembro del GATT.[29]

La polémica sobre la inversión extranjera

En cuanto a las restricciones a la inversión extranjera, Ruiz Cortines y Carrillo Flores habían dicho en algunas ocasiones que el capital extranjero sería bienvenido cuando llegara a complementar y no a eliminar la inversión nacional. Pero hasta esos momentos, la legislación sobre capital extranjero era muy reducida y estaba dispersa. Existían, por supuesto, las disposiciones constitucionales contenidas principalmente en el Artículo 27o., el decreto de 1944 —que en términos generales se refería a reservar sectores, ramas básicas, semibásicas y estratégicas para la participación exclusiva o mayoritaria del capital nacional privado y, en contados casos, público— y el acuerdo de la SRE de septiembre de 1945 en el cual se especificaban algunos sectores donde el capital nacional debería ser mayoritario. En la práctica, las autoridades actuaban con gran discrecionalidad al aprobar nuevas inversiones, aun cuando tendían a estimular o a favorecer la asociación de capitales nacionales y extranjeros.

Aumentó el capital extranjero porque se lo admitía con liberalidad y, sobre todo, porque mejoraban las condiciones económicas del país. Pronto se formaron dos corrientes dentro y fuera del gobierno. Hubo funcionarios y empresarios favorables a mantener e inclusive ampliar las medidas de atracción de la inversión extranjera; otros, en cambio, estaban preocupados por ciertas características y prácticas que ese capital venía adoptando.

Un conspicuo representante empresarial, Juan Sánchez Navarro, había publicado un pequeño estudio en donde opinaba que era conveniente orientar capitales nacionales a la explotación intensiva de recursos no renovables y, por supuesto, las ramas estratégicas,[30] y el capital extran-

[29] *Ibid.*, P. 653.

[30] Juan Sánchez Navarro, *Ensayo sobre una política de inversiones en México*, México, Canaco, 1956, pp. 60-62.

jero a bienes de capital, en donde se necesitaban inversiones más cuantiosas para el buen desarrollo de las industrias de bienes de consumo. De estas afirmaciones podemos deducir que deseaba que éstas últimas quedaran prioritariamente en manos de mexicanos.

La Canacintra alertó sobre los peligros de aceptar sin más a los capitales extranjeros. Algunos de sus voceros dijeron que se estaban creando nueva dependencia del exterior. Señalaron también que esos inversionistas estaban desplazando a los nacionales —pero no creaban, como se esperaba, nuevas industrias— y que recurrían a prácticas poco honestas para adquirir empresas nacionales o sacarlas del mercado. También advertían sobre las consecuencias negativas que tendría para el país modificar los patrones de consumo de ciertos sectores de la población, especialmente las clases medias, que muchas de aquellas empresas estimulaban.

Los funcionarios norteamericanos vieron con recelo esta campaña y no faltó alguno que, con algo de paranoia, dijo que la Canacintra seguía de cerca "la línea comunista antinorteamericana".[31]

La polémica interna sobre la inversión extranjera continuó en los meses siguientes y adquirió tonos un tanto más violentos en el Congreso Nacional de Industriales de 1956. Ahí se discutió un trabajo patrocinado por la Cámara Textil del Norte, agrupación regiomontana, que puso énfasis en la pérdida del control del capital mexicano en ramas básicas. Denunciaba la renuencia de los inversionistas extranjeros a asociarse con mexicanos y alertaba sobre la descapitalización que producía al país la salida de fuertes sumas por concepto de regalías. Después de una borrascosa discusión, en la que muchos de los participantes se lanzaron en pro y en contra de la inversión extranjera, la asamblea aprobó una serie de "tesis" que bien podríamos calificar como moderadas. En general, se afirmaba que el capital extranjero no debería tener privilegios, ni ser sometido a medidas discriminadoras; deberían eso sí, acatar las leyes y respetar las tradiciones y costumbres del país. También se subrayaba que era conveniente garantizar con la libertad de cambios el libre movimiento de capitales.[32]

Esta discusión no llevó a cambios en las políticas gubernamentales ni se modificó la legislación, y siguieron aceptándose las inversiones ex-

[31] FRUS, 1955-57.

[32] Cámara Textil del Norte, "Las inversiones extranjeras en México", en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, enero-junio de 1957, pp. 3-89.

tranjeras con bastante liberalidad. Con todo, el gobierno de Washington continuó insistiendo en la apertura total y en privilegios especiales para sus capitales. Una y otra vez trataron de convencer a los funcionarios mexicanos de las bondades de los mismos.

En materia arancelaria, en vista de la firmeza con que México mantenía su política proteccionista, lo único que pidieron en esos años fue que se permitiera a sus funcionarios o diplomáticos "expresar sus puntos de vista sobre aumentos de aranceles antes de que pusieran en vigor". A esta solicitud del subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos, el embajador Tello contestó que pediría instrucciones a sus superiores y aprovechó la ocasión para subrayar que su país, como Estados Unidos, protegía a sus industriales y su balanza de pagos por medio de tarifas arancelarias.[33] No hubo respuesta posterior.

Otras fricciones entre los vecinos

Provocó mayor tensión en las relaciones entre los dos países la negociación lenta y difícil de un acuerdo sobre tránsito aéreo y la política mexicana sobre aguas territoriales, que fijaba éstas en nueve millas, mientras el gobierno norteamericano se empeñaba en reconocer sólo tres.

Respecto al tránsito aéreo entre las dos naciones, el gobierno estadounidense había autorizado en 1947 a la Compañía Mexicana de Aviación —empresa de capital mayoritario mexicano y en la cual participaba Panamerican Airways con cuarenta por ciento— llevar a cabo el vuelo Los Ángeles-ciudad de México; en 1951 autorizó a Aerovías Guest a volar de Miami a ésta última. Pero desde mediados de los años cuarenta, Washington había adoptado una política de acuerdos bilaterales que le permitieran mejor control del sector aéreo; solicitó entonces entablar negociaciones con México para llegar a un convenio. Estas pláticas avanzaron lentamente porque México tenía interés en mantener de manera exclusiva para Mexicana de Aviación la ruta México-Los Ángeles. Con la presión de compañías estadounidenses —algunas ejercidas mediante senadores de los estados del este y suroeste— los delegados de Estados Unidos querían que México accediera a que otras líneas aéreas participaran en esa ruta y en las que conectaban Miami, Nueva Orleáns y Nueva York con la capital mexicana, para continuar desde allí hacia América del Sur.[34]

[33] FRUS, 1955-57, p. 663.
[34] *Ibid.*, p. 747.

En los diez años siguientes no hubo avances en ese aspecto. La delegación norteamericana insistía en que debía haber igualdad de oportunidades para las compañías de los dos países en las principales rutas. Los mexicanos respondían que sus empresas no podían competir en igualdad de condiciones y solicitaban trato preferencial tomando en cuenta las diferencias en la capacidad aeronáutica entre las dos naciones.

A mediados de 1955, al aumentar las presiones de las compañías Eastern, Western y American, el ejecutivo estadounidense informó al mexicano que si no se suscribía de inmediato un convenio, se establecería un *show case* en el cual la compañía mexicana tendría que demostrar por qué no debería pedírsele que terminara su monopolio en el servicio de esta ruta.

En su contrapropuesta México pidió que se estableciera un servicio paritario en las rutas mayores, lo que por lo menos le garantizaría la mitad del mercado. Los norteamericanos no aceptaron. Para ganar tiempo, Ruiz Cortines pidió a Eisenhower que enviara técnicos para seguir discutiendo el asunto.[35]

Se propuso una fórmula de compromiso que consistía en el intercambio de notas y no un acuerdo a largo plazo, que podía ser revocado mediante aviso previo antes del 15 de noviembre de 1954. Los estadounidenses hicieron algunas concesiones pero, en esencia, lograron lo que buscaban.

Las diferencias en cuanto a las aguas territoriales provocaron algunos incidentes porque guardias costeras mexicanas detenían embarcaciones estadounidenses que pescaban sobre todo dentro de las tres millas de mar territorial y, a veces, dentro de las nueve millas. Por supuesto, los encargados de esas embarcaciones protestaban ante su gobierno alegando que habían sido detenidos más allá de las nueve millas.

El gobierno de Estados Unidos decidió aumentar la vigilancia de su guardia costera para determinar en dónde se hacían las detenciones, medida con la que se intentaba calmar a los camaroneros. Aunque seguía sin reconocer la soberanía de México sobre nueve millas, precisó que sus guardacostas debían actuar más allá de estos límites. Sin embargo no dejaron de ejercer alguna presión, pero no obtuvieron de las autoridades mexicanas más que el ofrecimiento de poner una señal donde la embarcación fuera detenida y llamar a un avión o barco norteamericano para

[35] *Ibid.*, p. 740 y ss.

que comprobara si estaba dentro de las nueve millas; de no ser el caso, se le dejaría libre. Los funcionarios estadounidenses se convencieron que no lograrían una solución hasta que se llevara a cabo la conferencia sobre del mar que estaba próxima.

Uno de los recursos que el gobierno de Estados Unidos utilizó repetidamente para que los mexicanos cedieran en estos asuntos irritantes fue el del crédito externo. El patrón de crecimiento adoptado por México implicaba la dependencia de ese tipo de financiamiento. A partir de 1955, el gobierno de Ruiz Cortines buscó una y otra vez créditos norteamericanos para obras públicas. Alegaba que en la Conferencia de Río de 1954 Estados Unidos se había comprometido a ampliar el papel tradicional del Eximbank y extender sus financiamientos a esa clase de inversiones.

No obtuvo grandes ofrecimientos, pero sí la consideración de algunos proyectos específicos. El Eximbank se interesó y aprobó en principio varios de ellos, entre otros, créditos para Ferrocarriles Nacionales y Altos Hornos de México, por valor de casi 50 millones de dólares. Pero el Departamento de Estado solicitó al Eximbank que no informara de su aprobación al gobierno de México mientras éste no cediera en las negociaciones sobre el tratado de aviación y no se mostrara más receptivo en las cuestiones relacionadas con inversión extranjera, aranceles, etc. Los funcionarios de ese banco no se mostraron muy entusiastas con la idea, pero terminaron por retener la información por un tiempo. Más aún les molestó la petición de que retrasaran un préstamo, ya aprobado, para una compañía privada mexicana, Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, S.A., pero también accedieron a posponerlo, aunque en este caso por un tiempo más breve.

Por supuesto, los funcionarios estadounidenses no vincularon explícitamente estos asuntos en sus conversaciones con sus colegas mexicanos, quienes, por filtraciones del mismo banco, terminaron por enterarse. Ruiz Cortines optó por una respuesta enérgica: dar a entender a los funcionarios del Departamento de Estado que no estaba dispuesto a suscribir un acuerdo de aviación bajo ese tipo de presiones. Pronto también el Eximbank pidió seguir adelante con los créditos. A pesar de que terminó por recibir estos financiamientos en un plazo breve, el gobierno mexicano se dio cuenta de la vulnerabilidad que le ocasionaba esa dependencia crediticia, pero su modelo económico lo hacía volver sobre el mismo camino.

Poco tiempo después solicitó créditos bajo la PL480, para adquirir medio millón de toneladas de maíz, programa bajo el cual se otorgaban



Los presidentes de Canadá, México y Estados Unidos, en la reunión celebrada en Sulphur Springs.

préstamos a veinte años y con intereses bajos, pero que estaba sujeto aún a mayores condiciones. Igualmente solicitó créditos pequeños para equipo militar.

Con todo, en esos momentos las condiciones le eran más favorables, ya que la actitud de Washington y, en especial, del Departamento de Estado había cambiado. Influyó en este cambio, entre otras cosas, la preocupación de Eisenhower de que se estaba presionando demasiado a México. Para limar asperezas, él mismo había sugerido se invitara a Ruiz Cortines a una reunión tripartita de los presidentes de Estados Unidos, Canadá y México, que se llevó a cabo a fines de marzo de 1956. En una sesión privada, los dos presidentes hablaron en términos generales de los problemas pendientes entre sus países y expresaron el deseo de que en adelante las grandes líneas de la relación las establecieran los mandatarios.

A partir de ese momento, la relación mejoró de tono. Los problemas no cambiaron en esencia, pero sí se suavizó la forma de enfrentarlos, sobre todo por lo que correspondía al lado norteamericano. Al iniciarse el proceso de selección del candidato del PRI a la presidencia de la República, los funcionarios de Washington optaron por esperar. Hacia principios de 1958, el nuevo embajador en México, Robert Hill, dijo que se había negado a participar en algunos programas televisivos para no entrar en cuestiones de política que correspondían exclusivamente a México.

Con el sexenio de Ruiz Cortines concluía un periodo de acentuada introspección de nuestro país, apenas suavizada por la atención a las relaciones con Estados Unidos. En los siguientes años, ante cambios profundos en el ámbito internacional y, de manera particular, en el continente, México se esforzó por diversificar sus vínculos con el exterior.

El gobierno de López Mateos: intento de diversificar los vínculos con el exterior

Adolfo López Mateos llegó a la presidencia cuando la movilización popular era relativamente fuerte y no se superaba aún la tensión —que para algunos había corrido el riesgo de convertirse en fractura— dentro del PRI. Al acercarse el cambio presidencial, se vio con claridad el descontento entre algunos de los miembros más distinguidos del partido, por lo que se consideró abandono o descuido de los objetivos de la revolución mexicana. El relegamiento del ejido y el control de las demandas obreras, que se consideraban desviaciones graves de los postulados revolucionarios, eran sólo dos de los reclamos de estos grupos.[1] No tardaron en salir defensores de las medidas políticas seguidas.

No todo se reducía a la discusión entre elites. Las críticas a las desviaciones mencionadas encontraban eco en los sectores populares. Muchos *campesinos veían cada vez más lejana la posibilidad de recibir tierras*, y aquellos que las tenían resentían que se diera prioridad a la agricultura privada en el otorgamiento de crédito y otro tipo de apoyos. Las políticas de austeridad de los años anteriores, que debían ser base del desarrollo estabilizador, aún no se manifestaban claramente en la recuperación constante de la capacidad adquisitiva de amplias capas de la población, en especial campesinos, obreros y ciertos estratos medios.

[1] Dos ex presidentes de gran peso en las filas priistas parecían encabezar sendos grupos. Análisis más o menos detallados de este enfrentamiento se encuentran en Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna. *El afianzamiento de la estabilidad política*, México, El Colegio de México, 1977; Soledad Loaeza, *Clases medias y política en México*, México, El Colegio de México, 1988; y Olga Pellicer de Brody, *México y la revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1973.

A esta inconformidad se añadía la demanda de algunos sectores y grupos sociales para que las organizaciones que los representaban fueran más democráticas.

La invasión de tierras reflejó la impaciencia de los campesinos y su reclamo para que se reiniciara el reparto agrario. Meses más tarde, creció la efervescencia sindical. Ferrocarrileros, electricistas, petroleros y maestros universitarios, en forma y grados distintos, demandaban más participación en sus organizaciones y, algunos de ellos, en la vida política del país. Grupos de izquierda se reanimaron para encabezar o unirse a esos movimientos. Más tarde se movilizaron los grupos de derecha, en buena medida como respuesta a esa efervescencia y a lo que sucedía en el ámbito internacional.

Desde los primeros meses del gobierno de López Mateos el escenario mundial, y en especial el del continente americano, sufrió profundos cambios por el triunfo de la revolución cubana en enero de 1959. De tensiones iniciales más o menos agudas entre Cuba y Estados Unidos, que afectaron el sistema interamericano, en menos de dos años el hemisferio occidental se vio inmerso en plena guerra fría. Las consecuencias en la vida política interna de los países latinoamericanos y en sus relaciones con Estados Unidos fueron muy profundas. Destacaron las presiones del gobierno de Washington para lograr primero la condena del régimen cubano y después su exclusión del sistema interamericano. Conforme evolucionaron los acontecimientos internos y externos fue precisándose y modificándose la política exterior del gobierno mexicano.

Dada la situación política interna, no es de extrañar que en su discurso de toma de posesión, López Mateos pusiera énfasis en los problemas domésticos. Era imprescindible mantener una tasa de crecimiento económico que permitiera absorber la expansión demográfica y al mismo tiempo elevar el nivel de vida de la población. Subrayó, sin embargo, que el crecimiento no era suficiente; el país necesitaba mejor distribución del ingreso. El Estado debía poner especial empeño en cuidar que la riqueza no se concentrara en pocas manos ni en actividades específicas, ni en regiones geográficas limitadas.

La política exterior, dijo López Mateos era "un instrumento auxiliar de nuestro desarrollo general, conscientes de que no vivimos ni podemos vivir aislados". Para el presidente, América era el "ámbito natural de México", donde podía hacerse mucho por la cooperación internacional, que ligaba con su visión de la paz, indivisible, pero no sólo en lo político, sino también en lo económico, en lo social y en lo cultural. Concluyó su



El triunfo de la revolución cubana marcó cambios profundos en el escenario mundial.



Sumarse a las presiones o a las condenas contra Cuba, significó para México un caso crítico en su relación con Estados Unidos.

breve referencia a la política externa señalando que la conducta internacional de México se apegaría "a dos normas fundamentales: no aceptar nada que vulnere nuestra soberanía y no negar nuestro concurso a ningún esfuerzo que pueda servir efectivamente para mejorar la concordia de los países y la condición de vida de los hombres".[2]

Conforme avanzó el sexenio se fueron acentuando dos rasgos de la política exterior lopezmateísta íntimamente vinculados entre sí: primero, el afán por mantener una posición de relativa independencia frente a Estados Unidos; segundo, el esfuerzo por diversificar las relaciones internacionales de México tanto en lo político como en lo económico. Es muy probable que el primero se debiera al deseo de contrarrestar las críticas de la izquierda dentro y fuera de las filas del partido en el poder por lo que consideraba abandono de los postulados revolucionarios. Pero, sin duda, éste no fue el único motivo. Hubo razones de política exterior para que se subrayara esa independencia. Sumarse a las presiones o condenas contra Cuba, que, bien podríamos decir, fue en este sexenio

[2] *Los presidentes ante la Nación, 1821-1966*, México, Cámara de Diputados, 1966, vol. 4, pp. 682-683.

caso crítico, iba en contra de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos defendidos larga y tesoneramente por el régimen mexicano. La defensa recogía las experiencias negativas que había sufrido el país. Estuviera o no de acuerdo con el camino que seguía Cuba, el gobierno mexicano no podía negar a otros lo que había exigido para sí. Ceder en este punto significaba establecer precedentes que en el futuro podían utilizarse contra el país. Además, la relación con Estados Unidos que, con altas y bajas, se conservaba desde hacía varios años en relativa armonía, se sustentaba en una especie de regla no escrita; mantenerla era especialmente importante para la parte más débil: cada país se reservaba el derecho de juzgar por sí mismo los acontecimientos y a actuar en consecuencia.[3] La reacción de Estados Unidos ante la actitud de México varió, con momentos de mayor o menor comprensión hacia la misma.

Para disminuir los riesgos de que su posición en la OEA sobre el caso cubano afectara negativamente su relación con Estados Unidos, el gobierno de López Mateos subrayó primero las semejanzas entre las revoluciones mexicana y cubana y negó que ésta fuera comunista. Cuando se discutió el caso en la OEA apoyó a veces su posición en argumentos jurídicos, pero en la mayor parte de los casos cuestionó los procedimientos. A medida que se agravó el conflicto y se radicalizó la revolución cubana, se enfrió también la relación con el gobierno de Fidel Castro.

En cuanto a diversificar los vínculos con el exterior, el gobierno de López Mateos se acercó a naciones desarrolladas de otros continentes, a países "no alineados" e incluso a estados socialistas, aprovechando la suavización de las tensiones este-oeste que se dio sobre todo en la segunda parte del sexenio. En el ámbito de América Latina, se sumó al intento de integración económica.

Sin dejar de lado las razones políticas que impulsaron al gobierno para sacar a México de su relativo aislamiento, y activar su política exterior, hay que poner énfasis en la economía. La balanza comercial había sido deficitaria en los años anteriores. Las compras del exterior se elevaron a pesar de la protección porque la economía crecía rápidamente y la producción industrial tenía un alto contenido de importaciones. Y a la inversa, en el sexenio anterior las exportaciones de México no habían aumentado al ritmo que se esperaba. Mientras los precios de los productos industriales se elevaron, los del algodón y azúcar se mantuvieron constantes. Además, las ventas de zinc y plomo a Estados Unidos en-

[3] Véase Mario Ojeda Gómez, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

frentaban restricciones. En 1958 la venta del algodón empeoró porque entraron al mercado mundial excedentes estadounidenses del producto. El dumping algodonero estuvo a punto de provocar la devaluación del peso ese año; a causa de ello bajó drásticamente el nivel de vida de miles de campesinos. Esta situación se hizo más difícil al iniciarse un periodo de recesión en Estados Unidos.

Por eso, en su discurso de toma de posesión, López Mateos señaló entre los objetivos concretos de su gobierno vigorizar las exportaciones y ajustar las importaciones para mantener el equilibrio de la balanza comercial, condición necesaria para lograr el crecimiento con estabilidad monetaria.

Un primer año de ajuste. La relación con los vecinos

Los graves problemas internos durante los primeros meses del gobierno de López Mateos disminuyeron cuando se desarticuló el movimiento ferrocarrilero y sus líderes fueron arrestados. En política externa, la atención se centró en la relación con los países vecinos, e inmediatamente con Guatemala por un incidente en el que murieron tres pescadores mexicanos y 16 fueron heridos. El 31 de diciembre de 1958, aviones de la fuerza aérea guatemalteca hicieron fuego sobre cinco inermes embarcaciones pesqueras de nuestro país. Las declaraciones de testigos indicaban que por lo menos dos no se encontraban en aguas territoriales guatemaltecas. El gobierno de López Mateos presentó una protesta y propuso que el caso se sometiera de común acuerdo a la Corte Internacional de Justicia. Las autoridades de Guatemala rechazaron la sugerencia y no aceptaron negociaciones directas. La respuesta de López Mateos fue romper relaciones el 23 de enero de 1959.

Poco después, con la participación de Brasil y Chile se iniciaron pláticas que terminaron en un acuerdo y en la reanudación de relaciones en septiembre del mismo año. Guatemala aceptó pagar indemnización a las víctimas del incidente. Ambos gobiernos se comprometieron a tomar medidas para evitar futuras invasiones de pescadores en aguas territoriales y llevar ante la Corte Internacional de Justicia los conflictos que no pudieran solucionarse mediante negociaciones directas.[4]

En cambio, las relaciones con Estados Unidos empezaron con declaraciones y actos simbólicos que manifestaban el deseo de conservar la-

[4] *Tiempo*, 21 de septiembre de 1959, p. 19.



Mensaje del presidente Adolfo López Mateos por la ruptura de relaciones con Guatemala.

zos cordiales. En un gesto significativo, Antonio Carrillo Flores, nombrado por López Mateos embajador en Washington, presentó a finales del mes de enero con "deferencia desusada", sus cartas credenciales en la Casa Blanca, precisamente durante el conflicto con Guatemala.

Dos meses después, López Mateos recibió la visita de Dwight Eisenhower, quien empezaba el penúltimo año de su gobierno. De las pláticas que sostuvo con Eisenhower, trascendió que se habían discutido cuatro asuntos importantes: construcción de una presa gemela a la Falcón en la frontera; la estabilización del precio del café; posibilidad de reducir cuotas para plomo y zinc que México exportaba a Estados Unidos y el problema algodonero. Los presidentes acordaron construir la presa del Diablo, que luego se llamó de la Amistad. Eisenhower aceptó hacer consultas internas para encontrar solución equitativa al problema del algodón, y ambas partes acordaron presentar en foros multilaterales la cuestión del plomo y del zinc. Sobre el café no hubo comentarios públicos ni se incluyó en la declaración conjunta.

En el otoño de ese año, López Mateos visitó Estados Unidos y Canadá. En este país se señaló la posibilidad de estrechar lazos de todo tipo; en el segundo encuentro con el presidente Eisenhower se discutieron los problemas económicos que enturbiaban la relación (algodón, plomo, zinc, café y el camarón).[5]

Por entonces había surgido un asunto que amenazaba provocar tensiones en la relación entre México y Estados Unidos: la tirantez de las relaciones entre este país y Cuba. En distintos foros de Estados Unidos, López Mateos puso énfasis en el parecido de los movimientos revolucionarios mexicano y cubano. Opinaba el presidente mexicano que la reforma agraria, el uso de recursos naturales para el progreso y otras medidas con las que se procuraba distribuir de manera más justa la riqueza eran requisitos para llegar a tener sociedades verdaderamente modernas. López Mateos subrayó que la democracia exigía como sustento indispensable un adecuado nivel de vida de sus mayorías. Negó una y otra vez que Cuba fuera al comunismo. En su discurso ante la OEA manifestó la necesidad de preservar los principios jurídicos y, concretamente, el de no intervención, para evitar que se resquebrajara la organización a causa de "soluciones contingentes". Esa simpatía que mostró en foros internos y externos por la revolución cubana se reflejó también en la relación que hubo con ese país durante 1959.

[5] *Tiempo*, 19 de octubre de 1959, pp. 22 y ss.



Manifestaciones contra diversas embajadas que dieron asilo a los colaboradores de Batista.

Cuando triunfó la revolución, el gobierno mexicano aplicó la doctrina Estrada y afirmó que se complacía en continuar las relaciones diplomáticas con Cuba.[6] El gobierno fue parco en sus declaraciones, pero algunos altos funcionarios mostraron en privado su disposición para apoyar al gobierno de la isla y en público hacían lo mismo muchos intelectuales y académicos.

A pesar del interés de ambos gobiernos en mantener buenas relaciones la situación convulsa de Cuba provocó algunos problemas que terminaron por resolverse sin mayores fricciones; el primero se relacionó con el asilo, derecho que México, por tradición, había ejercido con gran celo. Pero en esa ocasión las condiciones eran diferentes. Un número importante de colaboradores del dictador Fulgencio Batista buscó refugio en algunas embajadas, entre ellas la de México; gobierno y pueblo cubanos insistían en que había que enjuiciar a muchos de ellos por crímenes contra opositores del viejo régimen. Su imagen era bien conocida en la isla y en el exterior.

Las autoridades cubanas solicitaron al gobierno de López Mateos que retuviera a los asilados dentro de territorio mexicano, añadiendo que en su momento iniciaría procesos para su extradición a fin de someterlos a

[6] *Tiempo*, 12 de enero de 1953, p. 13.

juicio por delitos del orden común. Esa solicitud contradecía las disposiciones sobre el derecho de asilo firmadas por México,[7] lo mismo que la pretensión de algún funcionario cubano publicada en la prensa de que las autoridades de su país calificaran quiénes podrían considerarse perseguidos políticos y abandonar el país.

Al parecer, como un gesto de cortesía, el gobierno mexicano decidió aceptar la petición de que los asilados permanecieran en su territorio, pero se negó a cualquier cesión en lo que se refiere a la calificación de los delitos atribuidos a los asilados.

El segundo problema que surgió en el primer año del régimen de Fidel Castro fue la solicitud del gobierno cubano para que México entregara un cargamento de armas —destinadas a las guerrillas—, que había decomisado poco antes del triunfo de la revolución. Después de algunas negociaciones México aceptó enviar las armas con la condición de que permanecieran en Cuba —condición explicable, dado el tenso ambiente que se vivía en aquellos momentos en el Caribe—.

Más complicado resultó un tercer problema: el tránsito por territorio y aguas mexicanos de algunas decenas de cubanos e individuos de otras nacionalidades latinoamericanas, que pretendían combatir contra algunas dictaduras de la región. También hubo rumores de que algunos de estos posibles guerrilleros recibían adiestramiento en tierras mexicanas, para después partir hacia países de Centro y Sudamérica.

El gobierno de López Mateos procuró manejar este asunto con delicadeza, para evitar que el régimen cubano pudiera interpretar que le imputaba alguna responsabilidad sobre actos que condenaba públicamente. Le hizo saber que había ordenado una discreta investigación sobre el asunto, dada la gravedad que éste tendría de confirmarse. El liderazgo cubano se apresuró a responder subrayando que reprobaba actos de esa naturaleza.

México ante el conflicto Estados Unidos-Cuba

El triunfo de la revolución cubana fue recibido con cierta simpatía en Estados Unidos, tanto en círculos políticos como en algunos sectores de la población. Sin embargo, muy pronto las relaciones comenzaron a enfriarse y hacia fines de 1959 era clara la tirantez porque las medidas revolucionarias comenzaron a afectar intereses de Estados Unidos y

[7] Convenciones de La Habana, Montevideo y Caracas.

aumentaba el atractivo de la revolución cubana como posible modelo para otros países de América Latina. Esto se acentuó a partir de mayo cuando se promulgó la Ley de reforma agraria. A ello se añadían los temores de que los dirigentes cubanos estimulaban las guerrillas en algunas naciones del continente.

Ya en el verano de 1959 uno que otro funcionario estadounidense dejaba entrever en sus declaraciones su creencia de que el régimen cubano tenía apoyo soviético. Con la preocupación de que la revolución fidelista se convirtiera en ejemplo para otros países del continente con similares problemas socioeconómicos, las autoridades norteamericanas comenzaron a alabar el movimiento revolucionario mexicano, subrayando las diferencias que consideraban positivas respecto al proceso cubano. Les interesó particularmente resaltar que nadie había exportado la revolución a México y que los gobiernos mexicanos, fieles a su proyecto original, habían avanzado en el camino de la democracia, la libertad y la justicia.

Washington fue pasando de la advertencia (las medidas revolucionarias desalentaban a las inversiones extranjeras e incluso nacionales) a veladas amenazas de represalia económica. El conflicto sordo se mantendría entre ambos países en los meses siguientes.

Se hizo un primer intento, vago e infructuoso, de buscar una salida multilateral al enfrentamiento en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la OEA, convocada por el Consejo del organismo a petición de los delegados de Estados Unidos, Perú, Brasil y Chile, para analizar la "grave situación" que existía en el Caribe y tomar las medidas necesarias para restablecer la armonía en la zona. No se precisaba en la convocatoria ni en los documentos que se distribuyeron antes de la reunión en qué consistía esa situación ni en qué forma afectaba a los países miembros. Todo había partido de una acusación de Leonides Trujillo de que sus opositores, apoyados por Cuba y Venezuela, habían intentado invadir la República Dominicana.

Lo que ocultaban los términos vagos de la convocatoria, escribiría más tarde Manuel Tello, canciller de México, era la "tirantez de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, y la mala voluntad que para los gobiernos de Cuba y Venezuela abrigaban la dictadura de Trujillo, en la República Dominicana, y el clan Somoza en Nicaragua".[8]

[8] Sugerente recuento de esta reunión de cancilleres y de las que siguieron se encuentra en el libro de Tello, *México: una posición internacional*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1972, pp. 45 y ss.

México envió a la reunión una delegación pequeña pero muy selecta de diplomáticos.[9] A los delegados no se les escapaba el hecho de que prácticamente el único punto que se discutiría era "la posible relación jurídica entre el respeto efectivo de los derechos humanos y el ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos previstos por el derecho internacional positivo americano". Todo ello, pedían los mexicanos, debía verse a la luz del principio de no intervención.[10]

Con una estrategia que se usó mucho en los años posteriores, Tello estableció anticipadamente cuál sería la actitud de México, en una especie de compromiso público que serviría como escudo ante presiones en el transcurso de la reunión. Precisó que para el gobierno mexicano la OEA ni había sido creada ni debería servir para establecer o derrocar gobiernos. Correspondía única y exclusivamente a los ciudadanos de un país decidir qué tipo de régimen deseaban adoptar o mantener. Con estas declaraciones se quería dejar en claro que México rechazaba cualquier aumento de las facultades de esa organización.

Esta posición contrastaba con la de otros países, entre ellos Venezuela, que insistía en que el principio de no intervención no debía convertirse en escudo de dictadores. Comenzaba a gestarse una corriente que si bien aceptaba que los miembros de la OEA no tenían facultad para intervenir en los asuntos internos de otros países, opinaba que en determinadas condiciones, el organismo como tal, sí podría hacerlo. Por ello, aun a sabiendas de que las reuniones de consulta no tenían facultades para enmendar la Carta de la OEA, México presentó un proyecto de resolución cuyo objetivo era "ampliar el mandato de no intervención a la organización misma", como sucedía en el caso de las Naciones Unidas.[11] El propósito, según Tello, era dar un carácter declaratorio al proyecto, que expuso con detalle en su primera intervención en la reunión de consulta. Afirmó que de la Carta de la OEA se desprendía el compromiso de los países latinoamericanos con la democracia y el respeto a los derechos humanos. Ese compromiso tenía raíces muy antiguas en nuestro continente. La revolución mexicana, añadió, era un ejemplo de la lucha contra la dictadura, pero, recomendó a los delegados no caer en la tentación

[9] Alfonso García Robles, Vicente Sánchez Gavito, Ismael Moreno Pino, Luis Weckman y Tello.

[10] *Ibid.*, p. 45.

[11] En el artículo 2o., párrafo 7 de la Carta de la ONU se precisa que ninguna disposición de la misma autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos internos de los Estados (*Ibid.*, p. 47).

de violar principios vitales en su afán de resolver problemas o favorecer situaciones deseables, por urgentes que éstos parecieran.

A lo largo de las sesiones proliferaron las acusaciones mutuas entre los países caribeños ya mencionados.[12] Los estadounidenses mediante el secretario de Estado, Christian A. Herter, se refirieron de una manera más vaga a "los designios de agresión e imperialismo del comunismo internacional".[13]

Los únicos resultados concretos de la reunión fueron la llamada Declaración de Santiago, que reiteraba los principios de la Conferencia de Bogotá, y una resolución que llamaba a la concordia y buena voluntad, de estricto respeto al principio de no intervención y cumplimiento de los instrumentos jurídicos en vigor que, se esperaba, contribuyeran a restablecer la armonía en el hemisferio.

En los meses siguientes a esta quinta reunión se acentuó el deterioro de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. El ejecutivo norteamericano se esforzó por desligarse de las críticas que la prensa hacía a la revolución isleña. En el congreso estaban divididas las opiniones sobre el alcance máximo de las reformas que podrían ser aceptables para los norteamericanos. En el verano de 1959, el Departamento de Estado había enviado a Fidel Castro una nota en que manifestaba preocupación por la Ley de reforma agraria, precisando que su gobierno no vería con buenos ojos una reforma muy amplia y esperaba que, de llevarse a cabo expropiaciones a éstas correspondiera una indemnización justa pronta y adecuada.

En el otoño de ese año la posición de Washington era más dura. Se supo de su intervención para evitar que Cuba adquiriera armas en Europa para las milicias populares, y que Gran Bretaña le vendiera aviones. El argumento que se usó era conservar la paz en el Caribe.

En esos momentos comenzaron también los vuelos de aviones piratas sobre la isla, se incrementaron las actividades de terrorismo y sabotaje, especialmente el incendio de cañaverales, y la ciudad de La Habana fue bombardeada. Hacia fines del año, los dirigentes cubanos acusaban ya sin ambages al gobierno norteamericano de apoyar esas actividades,

[12] Hasta ese momento, los dirigentes cubanos habían sido cuidadosos al referirse en sus declaraciones a Estados Unidos, pero criticaban continuamente las dictaduras de Somoza, Trujillo, Duvalier y Stroessner.

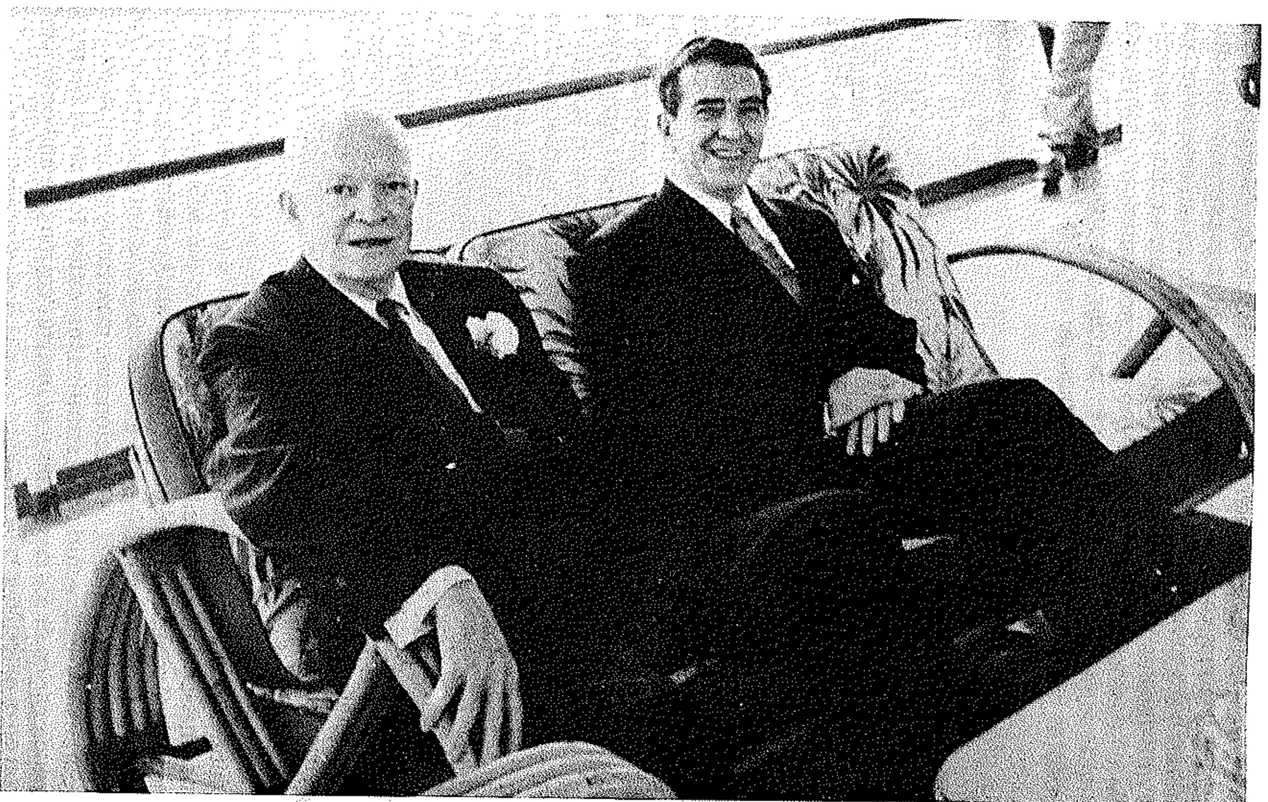
[13] M. Tello, *op. cit.*, pp. 44-45.



Estados Unidos intervino para evitar que Cuba adquiriera armas en Europa.

aunque Washington negaba cualquier participación. Eisenhower manifestó públicamente su extrañeza por las críticas cubanas y su preocupación por los ataques. Consideraba que las reformas eran aceptables siempre y cuando se ajustaran al derecho internacional. Expresaba, por último, su confianza en la habilidad de los dirigentes revolucionarios para no caer en el comunismo; en meses anteriores, durante su viaje por América Latina, había mantenido una posición bastante parecida. Criticó a los regímenes tiránicos, hizo un llamado a cumplir los acuerdos interamericanos y, en términos relativamente vagos, ofreció ayuda para el desarrollo. No llegó, sin embargo, a aceptar explícitamente que las raíces de los movimientos revolucionarios se encontraban en las condiciones socioeconómicas de los países americanos.

Mientras se deterioraban las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, el gobierno de la Unión Soviética había sido parco en sus declaraciones sobre lo que estaba sucediendo en Cuba. La prensa soviética sí lo había hecho, expresando su esperanza de que no ocurriera un caso similar al de Guatemala en 1954. Curiosamente, al referirse a Venezuela, lo hacían en términos muy semejantes.



Eisenhower se reunió con López Mateos durante el viaje que realizó por América Latina.

En enero de 1960 Eisenhower hizo una especie de último llamado a las negociaciones con Cuba. Los dirigentes cubanos expresaron su disposición a llevarlas a cabo siempre y cuando no se tomaran mientras tanto medidas unilaterales que afectaran la economía cubana. Se referían, sin duda, a la discusión del gobierno norteamericano sobre una posible reducción de la cuota de importaciones de azúcar cubana. Washington se negó a aceptar un compromiso de esa especie.

El gobierno cubano buscó entonces aumentar los contactos con algunos gobiernos de América Latina, y en particular manifestó gran interés por estrechar las relaciones con México; desde finales de 1959, invitó con frecuencia al secretario de Relaciones Exteriores a visitar la isla, señalando que deseaba que fuera el primero de los cancilleres en visitar Cuba. La aceptación se pospuso por varios meses, alegando Tello que su presencia en México era muy necesaria en esos momentos.

La relación cubano-norteamericana se volvía más tensa. Eisenhower autorizó el apoyo a exiliados cubanos que pretendían combatir contra Fidel Castro, cuyas medidas eran cada vez más radicales; las acusaciones de que el régimen cubano iba hacia el comunismo empezaron a proliferar en todos los medios estadounidenses. El conflicto, que seguía siendo bilateral, cambió a partir de 1960, para insertarse en la disputa este-oeste. Al parecer, los rumores de que el ejecutivo norteamericano quería la autorización de su congreso para reducir la cuota de azúcar cubana, llevó al gobierno de la isla a buscar el apoyo de la Unión Soviética. A principios de febrero, Anastas Mikoyan, viceprimer ministro de la Unión Soviética, quien visitaba algunos países latinoamericanos, entre ellos México, llegó a La Habana para inaugurar una exposición industrial. La ocasión se aprovechó para anunciar la firma de un préstamo soviético a Cuba por 100 millones de dólares y el compromiso de adquirir cinco millones de toneladas de azúcar durante cinco años.

El gobierno cubano intensificó su búsqueda de apoyo en algunos países latinoamericanos, entre ellos México, a los que visitó el presidente de Cuba, Osvaldo Dorticós. Las visitas hechas a mediados de 1960 a Venezuela, Argentina y Brasil, según informes de la prensa, se caracterizaron por una gran frialdad. No así en México, donde el gobierno le dio una acogida más cálida. Los funcionarios mexicanos resaltaron en sus discursos de bienvenida las similitudes entre los movimientos revolucionarios de los dos países y la incomprensión que ambos encontraron en el exterior.

Al parecer, en la visita se puso énfasis en temas protocolarios, evitando tocar a fondo cuestiones delicadas como la posibilidad de que México se beneficiara del recorte de la cuota norteamericana de importaciones de azúcar cubana. El gobierno de López Mateos había venido soportando las presiones de los productores mexicanos de azúcar cuyas exportaciones habían caído desde 1958 por los excedentes del mercado mundial. Los productores habían comenzado a hacer labor de cabildeo en Estados Unidos a fin de que se aumentara la cuota de México, pero querían que el gobierno los apoyara en los laberintos de Washington.[14]

El comunicado conjunto de los presidentes cubano y mexicano dejó entrever que en las conversaciones se habían tocado temas difíciles como la adhesión a la OEA y el recurso a las Naciones Unidas para resolver diferencias entre países. Se anticipaba así la línea que habría de seguir Cuba al acelerarse los acontecimientos a partir de mayo de 1960.

En ese mes el gobierno cubano informó que creaba un departamento de industrias que manejaría las ciento veinte empresas expropiadas. De mucho mayor alcance fue el siguiente anuncio: la ocupación de grandes latifundios propiedades de compañías azucareras extranjeras.

La búsqueda de apoyo socialista por parte del gobierno cubano se hizo más evidente que nunca. Raúl Castro y Ernesto Guevara partieron hacia los países socialistas, en tanto se anunciaba la reanudación de relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y, poco más tarde, con Polonia y la República Democrática Alemana y se elevaba al rango de embajada la legación en Checoslovaquia. Kruschev, desde la Cumbre de París, aplaudía con entusiasmo la revolución fidelista mientras llegaban noticias sobre acuerdos de compraventa de petróleo por azúcar firmados con los países del Este de Europa y sobre promesas de que venderían a Cuba numerosos productos, entre ellos, aviones.

Las presiones sobre el gobierno estadounidense se agudizaron. Quienes había sido afectados le exigían, entre otras medidas, suspender de inmediato las compras de azúcar cubano. El congreso aún se resistía, entre otras razones, porque algunos pensaban que la medida empujaría aún más a Cuba hacia las naciones socialistas. Con todo, se aprobó una ley que autorizaba al presidente norteamericano a reducir la cuota de importaciones cuando lo creyera conveniente. La ocasión se presentó casi de inmediato.

[14] Hay indicios de que lograron su propósito a partir de enero de 1960, cuando al parecer el gobierno mexicano respondió a su demanda.

En los meses anteriores le había sido cada vez más difícil al gobierno de Fidel Castro obtener petróleo de sus antiguos abastecedores y entre los apoyos que buscó en los países socialistas fue precisamente el abastecimiento de combustible. Al comenzar el verano llegaron los primeros embarques de petróleo procedente de la Unión Soviética. Las refinerías norteamericanas instaladas en la isla se negaron a procesarlo, y el gobierno cubano las expropió. Washington reaccionó con represalias económicas a lo que el Consejo de Ministros cubano contestó facultando al presidente y al primer ministro a expropiar todas las propiedades norteamericanas cuando lo consideraran necesario para el interés nacional.

La escalada continuó con el anuncio de que se suspendía la importación de azúcar cubana; los embajadores de Estados Unidos en América Latina comunicaron de manera oficial a los gobiernos ante los cuales estaban representados que quedaban claros los esfuerzos del comunismo internacional por usar a Cuba como base para penetrar en el hemisferio occidental.[15]

Ante ese giro de los acontecimientos, el gobierno de López Mateos tuvo que definir su posición. Era prácticamente imposible seguir viendo al conflicto como un problema entre Cuba y Estados Unidos, dada la insistencia de éste en considerarlo un problema de todo el hemisferio y, más aún, por la tensa situación mundial. En esos momentos fracasaba la cumbre de París, un avión norteamericano U2 fue derribado en una misión de espionaje sobre la Unión Soviética, el problema de Berlín estaba en un punto álgido y en varios países de África se acrecentaban enfrentamientos en los cuales, en una u otra forma, participaban las dos potencias.

El gobierno de México no sólo enfrentaba esta difícil situación internacional. Los efectos de la revolución cubana se sentían con toda claridad en el país. Aun dentro del gobierno hubo altos funcionarios a quienes molestó la visita de Dorticós. Pocos días después, el procurador de Justicia de la Nación criticó acerbamente a los comunistas —entre los que incluyó a los líderes ferrocarrileros presos— y los acusó de traidores a la patria. Varias organizaciones publicaron declaraciones en el mismo sentido. Otros políticos distinguidos tomaron distinta posición cuando parecía sentirse la urgencia de definiciones. Días después, el 7 de junio, el expresidente Lázaro Cárdenas declaró que México no estaba a resguardo de un movimiento revolucionario dado el fortalecimiento de los intereses monopólicos, palabras que parecieron alentar las reclamaciones de los grupos de izquierda.

[15] Detalles del deterioro de las relaciones cubano-norteamericanas en Lucinda Garza, *Cuba y Estados Unidos, 1959-1961*, tesis, México, El Colegio de México, 1970.

A la oleada de declaraciones que siguió se unió el presidente de la República, quien afirmó el primero de julio que su gobierno "era de extrema izquierda dentro de la Constitución". Ésta, precisó, era fruto de una revolución típicamente popular que aspiraba elevar los niveles de vida del pueblo.[16] Esta declaración se encuadraba en el discurso nacionalista y popular que, como se ha dicho, López Mateos había ido adoptando muy posiblemente con la intención de reconstruir el consenso interno que tenía fisuras graves. Al discurso acompañaron una serie de medidas que se tomaron sobre todo en 1960, entre ellas el aumento del gasto público para elevar el nivel de vida de los sectores menos favorecidos y otras de corte nacionalista, entre las que destacaron la nacionalización de la industria eléctrica y la reforma de la Ley minera —que favoreció la adquisición de la mayoría de las acciones de La Consolidada y de Peñoles— y la adopción del criterio de que el capital extranjero no debía ser mayor que el mexicano en toda empresa proveedora de materia prima o de productos fundamentales.[17]

Ante el revuelo provocado por la declaración de López Mateos y, especialmente, por el temor y disgusto expresado por los organismos empresariales, el presidente de la Comisión Permanente del Congreso, Emilio Sánchez Piedras, se apresuró a aclarar que no había cambio de rumbo. Los empresarios podían estar tranquilos. Todo lo que se les pedía era "poner sus caudales, sin menoscabo de legítimas utilidades... para crear nuevas fuentes de trabajo al amparo de la ley y contribuir eficazmente al desarrollo de la nación".[18] En ese preciso momento, y en medio del desasosiego interno, el embajador norteamericano entregó a la Secretaría de Relaciones Exteriores una nota en la que explicaba la decisión de su gobierno de reducir la cuota azucarera cubana y expresaba su convicción de que el comunismo internacional intentaba penetrar en todo el hemisferio occidental desde Cuba.

Quizá para evitar que una vez más el presidente fuera el centro de la tormenta, y ante la necesidad de articular una política, el congreso intentó establecer la pauta a seguir. El diputado Emilio Sánchez Piedras, líder de la Cámara de Diputados, pidió a Estados Unidos mostrar más comprensión por los anhelos de justicia de las naciones del continente y

[16] Política, 15 de julio de 1960, pp. 3-5.

[17] En 1962 se tomaron medidas para mexicanizar la explotación del carbón mineral; otras semejantes se tomaron en los casos de complejos algodoneros y compañías de aviación (Luis G. Zorrilla), *Historia de las relaciones entre México y Estados Unidos, 1800-1958*, México, Editorial Porrúa, 1966, t. 2, p. 554.

[18] *Excélsior*, 8 de julio de 1960.

comprender que la ignorancia y la miseria eran la verdadera amenaza para la paz del hemisferio, y reiteró la solidaridad de México con Cuba en su esfuerzo por alcanzar la justicia social y la independencia económica.[19]

El 9 de julio de 1960, el senador Manuel Moreno Sánchez declaró que aun cuando México no contaba con suficiente producción de petróleo, debía vendérselo a Cuba en esos momentos de emergencia. Expresó su apoyo a las declaraciones de Sánchez Piedras, aunque precisó que en México era el presidente quien tenía la facultad constitucional de definir la política exterior del país. Añadió que no se trataba de señalar lo que debía hacer Estados Unidos, pero sí dejar en claro que los mexicanos no habían olvidado su revolución ni los problemas que habían enfrentado para llevar a cabo sus transformaciones sociales, problemas semejantes a los que ahora tenía Cuba.

Este esfuerzo de precisión no fue suficiente para evitar que el gobierno de Estados Unidos se apresurara a pedir explicaciones sobre las declaraciones del líder de la Cámara Baja. Tanto el embajador Hill, como funcionarios en Washington, se acercaron a sus colegas mexicanos para precisar el alcance de esas declaraciones. Carrillo Flores informó al subsecretario de Estado, Roy R. Rubottom, que el presidente establecía la política exterior de México. Rubottom pidió entonces una aclaración pública sobre el asunto, y lo mismo hizo el embajador Hill en su entrevista con el canciller Tello.[20]

En esta etapa del conflicto alrededor de la revolución cubana, los funcionarios y diplomáticos mexicanos dejaron entrever que el interés de su país se centraba en evitar que Cuba se alejara del sistema interamericano y que era necesario demostrar que dentro de éste era posible llevar a cabo las reformas socio-económicas que las naciones latinoamericanas demandaban.

Comenzó a prepararse entonces un comunicado de prensa de la SRE que pretendía conciliar los intereses en pugna, pero los acontecimientos se precipitaron. El 9 de julio Khruschev dijo que la Unión Soviética estaba dispuesta a defender a Cuba con cohetes nucleares, si fuera agredida.

[19] *Loc. cit.*

[20] Esta petición, al parecer, fue reforzada por el embajador de Brasil en México, quien dejó entrever que tales declaraciones indicaban que el gobierno de López Mateos creía que Estados Unidos había cerrado las puertas a Cuba. De ser así, los esfuerzos de mediación —que según Tello se comenzaban a organizar con la colaboración del gobierno brasileño— no tendrían sentido (Manuel Tello, *op. cit.*, p. 72). Volveré al tema más adelante.



Los presidentes de México y Brasil unirían esfuerzos para interponer sus buenos oficios entre Cuba y Estados Unidos.

Al día siguiente Fidel Castro dejó entender que aceptaba el ofrecimiento. En este ambiente enrarecido, la SRE expidió un comunicado en que se reiteraba la separación de poderes en México y que las declaraciones de miembros del congreso no comprometían al jefe del ejecutivo, encargado de la política exterior. Se consignaba el afecto del pueblo mexicano por Cuba, el cual compartía sus ansias por lograr el mejoramiento económico y la justicia social. Por último, se expresaba confianza en que aún era posible encontrar solución a las diferencias entre Estados Unidos y Cuba dentro del sistema interamericano.[21] El gobierno se esforzó por evitar manifestaciones antinorteamericanas que polarizaran la situación interna y complicaran aún más sus relaciones con el gobierno de Washington.[22] Al mismo tiempo procuró organizar en un esfuerzo común a otros dos gobiernos para que interpusieran sus buenos oficios entre Estados Unidos y Cuba. Se pensó en la conveniencia de que fueran dos

[21] *Ibid.*, P. 69

[22] Según algunos especialistas estadounidenses, las declaraciones de Sánchez Piedras provocaron una reacción de enojo en los círculos políticos de Washington que no se había visto desde la expropiación petrolera. Aunque esta afirmación es a todas luces exagerada, sí da indicios del disgusto del gobierno de Eisenhower.

países miembros de la OEA, Brasil y el propio México, y uno, Canadá, no miembro del organismo regional, pero sí de las Naciones Unidas, organización en donde el gobierno de Fidel Castro quería que se discutiera su conflicto con Estados Unidos.

Al hacer los primeros contactos, los diplomáticos mexicanos insistieron en que el interés principal de su gobierno era evitar que Cuba se alejará del sistema interamericano y se inclinara definitivamente por el socialismo. Por ello, era deseable y crucial que se procurara reducir la tensión entre los dos países antes de que se llegara a una nueva reunión de consulta de cancilleres, propuesta que ya flotaba en el ambiente. Una reunión en las condiciones prevalecientes en ese momento tendría resultados negativos.

Al parecer la propuesta fue bien recibida por el gobierno brasileño, mientras que el canadiense mostró dudas; deseaba se encontrara la forma de conciliar las medidas expropiatorias de Cuba con el resguardo de los intereses privados norteamericanos. El gobierno canadiense también solicitó que se sondeara a las autoridades de Estados Unidos y Cuba, para ver la acogida que tendría su gestión, antes de dar cualquier paso. Tanto los diplomáticos mexicanos como los brasileños que hicieron esos contactos encontraron en ambos lados una respuesta vaga, que parecía simplemente una negativa cortés. El gobierno estadounidense pensaba que el conflicto había traspasado las fronteras de la relación bilateral y el cubano, aunque insistía en que se trataba de un conflicto de ese tipo, no estaba dispuesto a aceptar condiciones a sus medidas revolucionarias o detenerlas.

En realidad, hacía varios meses que el gobierno de Eisenhower había decidido tomar medidas para derrocar a Fidel Castro. La simpatía que en un principio mostraron algunos altos funcionarios de Washington hacia la revolución cubana, se convirtió en interés de que éste moderara su actitud y, más tarde, en certidumbre de que no lo haría. El 17 de marzo de 1960, al regreso de su viaje a algunos países latinoamericanos (Brasil, Chile y Uruguay) durante el cual constató la atracción —y también el rechazo— que ejercía el líder cubano, Eisenhower, al mismo tiempo que planteaba la necesidad de revisar inmediatamente y a fondo la política de su gobierno hacia América Latina, autorizó una especie de programa de acción para derrocarlo. Éste tenía cuatro o cinco líneas de acción básicas: apoyo a la oposición antifidelista fuera de Cuba; propaganda intensa contra el gobierno revolucionario; organización de una red de espionaje en la isla y creación de una fuerza paramilitar fuera de Cuba para acciones guerrilleras en el futuro. Al mismo tiempo se intensificaron, como

hemos visto, las presiones económicas.[23] Desconociendo los planes del gobierno de Eisenhower, y a pesar de la fría respuesta inicial, el canciller Tello confiaba en que se podría volver a hacer la misma propuesta en un momento de menos tensión.

Cinco días después de las declaraciones de Khruschev, se dieron los primeros pasos para convocar la reunión de cancilleres de la que se había venido hablando por algún tiempo y que varios gobiernos latinoamericanos veían con desgano. Los diplomáticos peruanos propusieron formalmente que se realizara para analizar, a la luz del Artículo 39o. de la Carta de la OEA, las declaraciones del líder soviético. Se decía que los peruanos contaban con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, que deseaba aprovechar esa reunión para que se trasladara al organismo regional la solicitud hecha por Cuba al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para que considerara las agresiones en su contra.[24]

Los gobiernos que no deseaban la reunión de consulta se apresuraron a recomendar a los líderes cubanos que manifestaran públicamente su interés por mantenerse en el sistema Interamericano y pusieran cierta distancia en sus relaciones con los países socialistas, solicitud que a su manera recogieron los gobernantes cubanos. El 14 de julio Ernesto Guevara declaró que Cuba lucharía contra toda intervención o dominio extranjero, ya fuera estadounidense o soviético.[25] Esto, como era de esperarse, no fue suficiente para el gobierno de Washington que comenzó a presionar para que se celebrara la VII Reunión de Consulta de Cancilleres en cuanto terminara la VI que había sido convocada para considerar la agresión dominicana en contra de Venezuela.

En esa VI Reunión, la delegación mexicana votó en favor del proyecto de resolución propuesto por el gobierno de Washington que condenaba el gobierno de Trujillo y proponía como sanciones la ruptura de las relaciones diplomáticas y comerciales. Se apartaba así de la posición tradicionalmente mantenida en casos similares.[26] En cambio, se opuso al envío de una comisión de la OEA para supervisar las elecciones en ese país, alegando que constituiría un acto intervencionista, argumento que se debilitaba al compararse con la votación aprobatoria en cuanto a las sanciones.

[23] Stephen Rabe, *Eisenhower and Latin America. The Foreign Policy of Anticommunism*, Chapel Hill, University of North Carolina, 1988, pp. 129-130.

[24] De hecho eso fue lo que sucedió. El Consejo de Seguridad no adoptó ninguna resolución con el argumento de que esa situación estaba siendo considerada por la OEA, aunque, como dice Tello, aún no era el caso (M. Tello), *op. cit.*, p. 77.

[25] *Excélsior*, 15 de julio de 1960.

[26] Mario Ojeda, *op. cit.*, pp. 49-50.

No era difícil imaginar que las medidas contra el gobierno de Trujillo podrían utilizarse como antecedente para aplicarlas a Cuba. En gran medida por esa razón varios gobiernos latinoamericanos veían con preocupación la inminencia de la VII Reunión de Consulta. En la reunión preparatoria, los delegados mexicanos procuraron que se hicieran algunas modificaciones a la agenda, sobre todo en lo que se refería a la cooperación interamericana para la defensa de las instituciones democráticas y contra las actividades subversivas de cualquier organización, gobierno o sus agentes. Los objetivos mexicanos para esa reunión de cancilleres fueron defender firmemente los principios de autodeterminación de los pueblos y de no intervención, restar importancia a las declaraciones del líder soviético, obtener la reafirmación cubana de su pertenencia al sistema Interamericano y evitar una condena a este país.

En su discurso, Tello insistió en que la defensa de las instituciones democráticas debía hacerse de acuerdo con las estipulaciones de la Carta de la OEA; que la defensa de la democracia era cuestión de jurisdicción interna mientras no se produjera una agresión y el Estado agredido no solicitara la ayuda de los demás. No dejó de referirse el canciller a la falta de comprensión del proceso revolucionario cubano, actitud que, en su momento, también habían sufrido los gobiernos revolucionarios de México.[42]

Por su parte, el canciller cubano, Raúl Roa, negó una y otra vez que su gobierno fuera comunista, antes de abandonar la reunión sin que se hubiera aún llegado a un acuerdo sobre el texto final de la Declaración de San José. Las propuestas para modificar este texto, de Venezuela y otros países, entre ellos México, se rechazaron de manera abrumadora. Con todo, aunque se condenó la intervención de potencias extracontinentales en los asuntos del hemisferio, no se condenó a Cuba, lo que subrayó Tello al firmar la declaración. Cinco cancilleres siguieron esta pauta.[28]

Al defender la firma de las críticas de la izquierda mexicana, López Mateos subrayó en su siguiente informe que la resolución condenaba la acción de potencias extracontinentales en el hemisferio, pero no a Cuba y añadió que era todo lo que de acuerdo común había podido alcanzarse en la Reunión.[29]

[27] Manuel Tello, *op. cit.*, pp. 89 y ss.

[28] De hecho, los estadounidenses opinaron que la intervención de Tello le había quitado la sustancia a una declaración de por sí débil. Según dijo Milton Eisenhower, Tello le había sacado la poca sangre que tenía (cit. por Rabe, *op.cit.*, p. 166).

[29] *Los presidentes ante la Nación*, p. 717.

En el siguiente otoño, Cuba se convirtió en tema importante de la campaña presidencial en Estados Unidos. John F. Kennedy, candidato del Partido Demócrata, acusó a los republicanos de haber perdido a Cuba. Mientras tanto, seguían las expropiaciones de bienes estadounidenses en la isla, y Washington aumentaba sus sanciones económicas: el 20 de octubre se decretó el embargo de gran parte del comercio con ese país.

Al terminar 1960 aumentó la preocupación de varios gobiernos latinoamericanos por lo que consideraban infiltración comunista. Se hablaba también de la participación cubana en fuertes disturbios que hubo en la capital de Venezuela. En círculos diplomáticos latinoamericanos se rumoreaba que era posible el rompimiento colectivo de relaciones diplomáticas con Cuba, el embargo al comercio, la creación de una fuerza interamericana para evitar la exportación de revoluciones y el establecimiento de un comité para estudiar la penetración comunista en el continente. El gobierno de Estados Unidos al parecer sugirió al presidente Betancourt que solicitara una nueva reunión de cancilleres de la OEA, pero el mandatario no mostró entusiasmo.

Unos cuantos días antes de que Eisenhower entregara el poder a Kennedy, Estados Unidos rompió sus lazos diplomáticos con Cuba. Al celebrar el 2o. aniversario de la revolución, Castro pareció instar a su auditorio para que le pidiera la expulsión o gran reducción de los diplomáticos estadounidenses acreditados en La Habana, a lo que Washington respondió con la ruptura, alegando que esa reducción impedía a su personal cumplir con sus funciones y que, sobre todo, era muestra de que el gobierno cubano no deseaba mantener relaciones.

Primeros pasos para diversificar las relaciones exteriores de México. El viaje presidencial a América Latina

Aunque buena parte del esfuerzo diplomático mexicano se concentró en 1960 en el conflicto entre Cuba y Estados Unidos y sus consecuencias para el hemisferio, también se ocupó en diversificar las relaciones internacionales del país. La primera medida que reflejaba el interés del gobierno en esa apertura fue elevar a rango de embajada todas las representaciones diplomáticas que se tenían. Algunos mandatarios y otros altos funcionarios extranjeros visitaron México. Al presidente Dorticós y al viceprimer ministro Mikoyan, se sumaron el primer ministro canadiense y el presidente de Indonesia, y varios cancilleres, entre ellos los de Japón, Holanda y República Árabe Unida. A partir de algunas de estas visitas se inició la preparación de los futuros viajes de López Mateos.



El presidente Adolfo López Mateos buscó con Venezuela...

En el primero de ellos, desde la segunda mitad de enero, el mandatario mexicano visitó Venezuela, Brasil, Argentina, Chile y Perú. Se reconoció que se buscaba estrechar los lazos económicos con América Latina en general, concertar la defensa de los precios de nuestras materias primas y organizar la complementación de las economías de la región, pero la selección de los países incluidos en este viaje se basó en un criterio político: todos ellos tenían gobiernos democráticos. Así lo admitió el presidente ante periodistas chilenos.[30]

En materia económica, los objetivos concretos eran promover la firma de acuerdos comerciales y demostrar la decisión de participar desde el principio en formar la zona de libre comercio, como primer paso hacia un mercado común. En el terreno bilateral se exploró la posibilidad de llegar a acuerdos en las industrias siderúrgica y petrolera, para crear empresas mixtas. En el caso de Brasil, se anunció el propósito de facilitar los contactos de los empresarios de ambos países para promover el comercio y las exportaciones tradicionales. En Perú, se subrayó la coincidencia en la posición de ambos países frente al problema del plomo y del zinc, y la dificultad para ambos de industrializar los productos derivados de esos metales.[31]

[30] *Presencia internacional de Adolfo López Mateos*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1963, p. 224.
[31] *Ibid.*, pp. 142, 156, 262-264.



... y con Chile diversificar las relaciones internacionales.

El discurso presidencial ligó los motivos de esta búsqueda de fortalecimiento económico compartido con la cuestión de la estabilidad política. Precisamente la desigualdad económica de los miembros de la OEA, subrayó López Mateos, era la debilidad principal del organismo. En ningún momento criticó directamente a la organización, y resaltó su compromiso con la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, y con él repudió la injerencia de un estado en los asuntos internos de otro. Reconoció que la Declaración de Santiago calificaba a los regímenes antidemocráticos como violadores de los principios de la asociación, pero precisó que cualquier acción colectiva en ese sentido debía conciliarse con el principio de no intervención, "una de las tesis cardinales de nuestra política".[32] La democracia, subrayó una y otra vez, era prerrogativa exclusiva de cada pueblo, sin interferencias externas, por bien intencionadas que éstas fueran.

El tema de la revolución cubana era en realidad el trasfondo de estas declaraciones que contrastaron notablemente con las que expresaron gobernantes de algunos países visitados. López Mateos reiteró también las coincidencias que percibía entre la revolución mexicana y la cubana. Ante una pregunta directa de periodistas sobre el tema de la infiltración comunista, López Mateos respondió: "en México, desde hace muchos

[32] *Ibid.*, p. 142.



En Perú, el presidente de México trató el problema común de la industrialización de los productos de plomo y zinc.

años, desde el inicio mismo de la revolución, hubo tendencias anarquistas comunistas, comunistas marxistas, comunistas stalinistas, y cada una de ellas ha hecho su propia propaganda. El comunismo espero que no progrese en nuestro país, en tanto nosotros mismos seamos capaces de resolver nuestros problemas internos".[33]

México y la integración latinoamericana

Este viaje a Sudamérica tuvo como objetivo tanto reforzar los lazos políticos y económicos de carácter bilateral como demostrar el interés de México en la integración económica de América Latina. Desde sus inicios, el gobierno de López Mateos estuvo muy consciente de la tendencia que prevalecía en esos momentos hacia la formación de bloques. Se pensaba que la participación de México en ese proceso de integración sería especialmente benéfica para la industria mexicana, una de las más avanzadas de la zona. De ahí que funcionarios mexicanos participaran muy activamente en elaborar un ambicioso proyecto presentado en la reunión de la CEPAL, en mayo de 1959. Se proponía crear un mercado común latinoamericano, a partir de una zona de libre comercio, mediante mecanismos con un alto grado de automaticidad, pero que reconocieran el diferente nivel de desarrollo de los países del área. El proyecto encontró la firme oposición de las naciones del Cono Sur, funcionarios del GATT, FMI y del gobierno norteamericano. Sólo Cuba lo apoyó sin reservas.

En esa reunión se decidió crear una comisión de expertos que se encargaría de redactar un anteproyecto para formar un mercado común que debía ser discutido en febrero de 1960. No obstante, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay ya habían convenido crear una zona de libre comercio. En julio realizaron otra reunión (en la que participaron Bolivia y Paraguay) y convocaron a una reunión formal en octubre para elaborar el texto final del acuerdo. Se alegó que la urgencia se debía a la recesión que sufría el comercio intrarregional.[34] Raúl Prebisch trató de explicar a empresarios mexicanos el por qué de esa premura y no dejó de señalar que era un error creer que mediante asociaciones subregionales se iba a fincar la creación de un mercado para toda el área.[35]

[33] *Ibid.*

[34] W. Koning, "México frente a la ALALC y los otros mecanismos latinoamericanos de integración económica", *Foro Internacional*, 14 (1974), pp. 548-549 y 551-556 y *Comercio Exterior*, mayo de 1959.

[35] *Comercio Exterior*, septiembre de 1959, pp. 512-513.



En Buenos Aires, López Mateos declaró la entrada de México a la zona de libre comercio, como preámbulo al mercado común.

México participó como observador en esa reunión de octubre en Montevideo. Ahí se elaboró un texto que el gobierno mexicano vio con simpatía, pero la participación en el tratado no se decidió hasta el momento de la gira de López Mateos, después de un intenso debate interno. Mientras el gobierno expresaba interés y confianza en esa participación, los empresarios manifestaban desgano y muchos recelos, a pesar de las exhortaciones del gobierno.[36] Aun la Concanaco daba un apoyo condicionado al proyecto, no sin advertir que tanto el acuerdo de los países sudamericanos como el Mercado Común Centroamericano, ya en marcha, no respondía por completo a las aspiraciones mexicanas.[37]

Una de las objeciones mexicanas era que faltaban en el proyecto mecanismos flexibles para que desde un principio entraran todos los países latinoamericanos, sin importar su nivel de desarrollo. El apresuramiento impuesto por las naciones sudamericanas impedía, según los funcionarios de nuestro país, que se realizaran las consultas internas necesarias. Pero a esas alturas, la capacidad de negociación mexicana era débil estando ya programada la reunión en la que se firmaría el tratado para febrero de 1960. Durante su visita a Buenos Aires, López Mateos anunció

[36] *Ibid.*, octubre de 1959, p. 594.
37 *Ibid.*, noviembre de 1959, pp. 625-634.

oficialmente la entrada de México en la zona de libre comercio, en la que participarían Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Aclaró que la consideraba un preámbulo natural para establecer un mercado común.

La política de Kennedy hacia América Latina

Mientras López Mateos viajaba por Sudamérica, John F. Kennedy llegaba a la presidencia de Estados Unidos. Se esperaba un cambio profundo en la política de este país hacia la región.

De hecho, ya el gobierno de Eisenhower, a partir del desastroso viaje de Nixon en 1958, en el que pudo constatar el hondo resentimiento contra su país, había dado los primeros pasos para modificar su política. En lo político procuró distanciarse en lo posible de los dictadores del área. En lo económico decidió apoyar la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, institución propuesta muchos años antes por los latinoamericanos y que México había apoyado firmemente. Este compromiso, hecho en agosto de 1958, se concretó en abril del año siguiente en la firma del convenio en el que se fijó un capital inicial del banco en un billón de dólares, de los cuales 45% sería aportado por Estados Unidos, cifra que quedaba muy lejos de los cinco billones solicitados por el presidente brasileño Juscelino Kubitschek para poner en marcha la Operación Panamericana que él proponía.[38] También se iniciaron gestiones, que recogían la preocupación de los latinoamericanos por la depreciación de sus exportaciones de materias primas, para crear grupos que estudiaran la posibilidad de llegar a acuerdos de limitación de exportaciones de productos como el café, plomo, zinc, etc., a fin de evitar la caída de sus precios. Por otra parte, Estados Unidos eliminó la oposición mantenida hasta entonces hacia la ALALC e intensificó la cooperación científica y cultural. Como un acto que simbolizaba más atención para la zona, se estableció el puesto de subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos, y al año siguiente Eisenhower visitó Sudamérica.

De pronto, en los corredores de Washington comenzó a hablarse de la "ceguera de las elites políticas latinoamericanas" que no parecían darse cuenta del estado de efervescencia social en sus países. Igualmente se

[38] Este mandatario había sugerido a Eisenhower un programa para revitalizar el sistema interamericano mediante nuevas formas de cooperación económica y política. Esta propuesta fue recibida con escaso interés en Estados Unidos y con cierto recelo en algunos países latinoamericanos.

empezó a discutir la conveniencia de que los ejércitos sudamericanos fueran más pequeños y que apoyaran más a la comunidad en lo que se refiere a construcción de puentes, caminos, etc. Pero estos cambios no constituían una verdadera nueva política; hasta principios de 1960 se seguía viendo a América Latina como una zona a salvo del asedio soviético, actitud que,[39] como hemos visto, cambió a partir de ese año.

En su discurso de toma de posesión, Kennedy ofreció a América Latina "convertir buenas palabras en buenas acciones, en nueva alianza para el progreso, para ayudar a los hombres y gobiernos libres a liberarse de las cadenas de la pobreza", pero precisó, que esa "revolución de la esperanza" no debía ser presa de potencias hostiles. De hecho, la política de Kennedy hacia los países latinoamericanos tendría dos líneas de acción: una —calificada por sus propios colaboradores de "afirmativa— la Alianza para el Progreso (Alpro); otra, la "absoluta determinación de evitar que cualquier otro estado siguiera el camino de Castro y diera a la Unión Soviética una segunda cabeza de puente en el hemisferio".[40] Los colaboradores de Kennedy estaban plenamente convencidos de que el comunismo latinoamericano no tenía raíces propias, que fuera expresión del deseo de reforma social. Influía en esta visión, una declaración de Khruschev, quien en 1960 habla llamado a América Latina "un volcán activo". De ahí que se pensara en la Alpro como una estrategia para atacar, a la larga, las fuentes de la atracción del comunismo y, a la corta, prevenir los intentos de disrupción y subversión (consideraban especialmente sensibles a Brasil y Venezuela).

La Alpro se estableció formalmente en agosto de 1961 en la Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social. En lo económico debía combinar la ayuda financiera general con el apoyo para proyectos económicos redistributivos. Se pensaba al mismo tiempo en ayuda militar para garantizar la estabilidad interna de los países destinatarios de la ayuda económica. Algunos latinoamericanos deseaban que en ese programa se incluyera a Cuba, pero otros insistían en dejarla fuera, porque "no llenaba los requisitos de democracia representativa y libertad política". De hecho, como dice Schelesinger, en aquella reunión estuvo Ernesto Guevara, "defendiendo suavemente... el caso para una revolución alternativa". Esta visión de un colaborador tan cercano de Kennedy era una muestra más de que el nuevo gobierno norteamericano sentía ya a Cuba más allá de cualquier posibilidad de acercamiento[41] sobre todo

[39] Stephen Rabe, op. cit., pp. 112-113.
[40] Arthur M. Schlesinger Jr., John F. Kennedy. *A Thousand Days*. Boston, Houghton Mifflin Co., p. 773.
[41] *Ibid.*, p. 761.

después de la invasión a Bahía de Cochinos (hoy Playa Girón), que se había llevado a cabo cuatro meses antes, y la subsecuente declaración de Fidel Castro de que la revolución cubana era socialista.

No era difícil imaginar que a cambio de la cooperación económica, Estados Unidos exigirían a los gobiernos latinoamericanos apoyo en la lucha contra la expansión del comunismo y de la influencia soviética en el hemisferio, lo que a la corta implicaba condenar la revolución cubana. Igualmente exigirían una serie de reformas sociales internas, objetivo que, por bien intencionado que fuera, no dejaba de ser intervención o intromisión norteamericana en los asuntos internos de estas naciones. Por ello, aunque el gobierno mexicano presentó el plan de acción inmediata que se requería para ser incluido en el programa, desde un principio lo vio con recelo. Si bien en algún momento recibió apoyo económico dentro de ese marco, mantuvo, en cambio, su política de no acudir a la ayuda militar.

La invasión a Cuba

Al saber de la frustrada invasión a Cuba (abril de 1961), el gobierno mexicano se apresuró a hacer un llamado a la solución pacífica de controversias, ofreció, una vez, más sus buenos oficios, reiteró la necesidad de respetar el derecho de autodeterminación de los pueblos y se comprometió a evitar que de su territorio saliera cualquier tipo de ayuda para los contrarrevolucionarios. En lo interno, evitó la salida de aquellos mexicanos que deseaban partir hacia la isla a defender o a apoyar al gobierno de Fidel Castro, entre los que destacaba Lázaro Cárdenas. La Comisión Permanente del Congreso se negó a conceder permiso a los mexicanos para participar en el conflicto en ninguno de los dos bandos. Igualmente se trató de evitar las manifestaciones de repudio al gobierno estadounidense que en las ciudades mexicanas, como en otras partes del mundo, proliferaron en esos días.

En las Naciones Unidas, donde Cuba logró que se discutiera la agresión de que era objeto, los delegados mexicanos presentaron un proyecto de resolución en el que, además de pedir a los estados "que evitasen que sus territorios o sus recursos pudieran ser utilizados para fomentar una guerra civil en Cuba", sugerían buscar mecanismos para solucionar pacíficamente el conflicto. Sin embargo, siete países latinoamericanos presentaron otro proyecto de resolución que tenía como fin trasladar el problema a la OEA, propuesta que, para el canciller Tello, "constituía un sabotaje al proyecto de resolución mexicano". Luis Padilla Nervo rechazó

las acusaciones de sus colegas sudamericanos de que nuestro país trataba de alejarse de los "caminos interamericanos", pero insistió en que la Asamblea General de las Naciones Unidas debía enfrentar el problema. Al aprobarse el proyecto de resolución de aquellos países y rechazarse el mexicano, se dio paso a la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.[42] López Mateos manifestó su preocupación porque "las posturas jurídicas de países... que deseaban mantener su libertad de criterio, se han hecho más delicadas y azarosas, expuestas a ser mal interpretadas o desnaturalizadas en cuanto a su fondo mismo",[43] palabras en las que se advierte que el presidente aquilataba la naturaleza y posibilidades de la posición de su gobierno.

Por sugerencias del embajador de Cuba en México, el gobierno de López Mateos hizo un último esfuerzo de mediación entre Estados Unidos y Cuba. Pero el embajador Mann, dice Manuel Tello, fue muy claro al afirmar que su gobierno "juzgaba preferible que mantuviéramos una política de no colaborar en contra del gobierno de Cuba, a que tratáramos de encabezar un nuevo movimiento de mediación".[44]

La expulsión de Cuba del sistema interamericano

Apenas unos cuantos meses después, a finales de agosto de 1961, el canciller colombiano inició una serie de sondeos entre sus colegas latinoamericanos sobre la posibilidad de llevar a cabo otra reunión de consulta. Al parecer, en su visita a México el canciller fue muy cauteloso. Sugirió que en esa reunión se reiteraran los principios de la OEA y se pidiera a Cuba sumarse a esa acción. Un segundo objetivo sería elaborar una lista de "actos intervencionistas", cuya transgresión tendría sanciones fuertes.

De su plática con el ministro colombiano y de informaciones que le proporcionaban los diplomáticos mexicanos acreditados en América Latina, Tello dedujo que entre las acciones que se deseaba sancionar había muchas que el gobierno cubano estaba tomando o debería tomar para llevar adelante una profunda reforma socioeconómica. El canciller mexicano de inmediato expresó su desinterés en una reunión de ese tipo,

[42] Convencida de que una de las personas con mayor autoridad para hablar de esta reunión es sin duda Manuel Tello, canciller mexicano en esos años, tomo como principal, aunque no única, su libro, ya citado, véanse en especial las pp. 100-138.

[43] *Los presidentes ante la Nación*, p. 766.

[44] *Ibid.*, p. 105.

porque la consideraba inoportuna y riesgosa; en su opinión, la mejor muestra de fe en los principios era simplemente su estricto cumplimiento, y de paso, recordó las dificultades que había tenido la Sociedad de Naciones para definir exhaustivamente que "constituía un acto de agresión".[45]

Pasaron dos meses antes de que el gobierno colombiano solicitara formalmente al Consejo de la OEA celebrar la reunión. Invocando el Artículo 6o. del TIAR pedía se discutieran en la reunión las amenazas a la paz y la independencia de los estados miembros que pudieran surgir de la intervención de potencias no continentales, y se determinara el tipo de acciones que podían justificar la aplicación del Artículo V de la Carta de la OEA y las medidas convenientes para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente.

La delegación mexicana se opuso a que se hiciera la reunión por falta de fundamentos jurídicos: no se señalaba el elemento de urgencia indispensable en toda convocatoria para aplicar el TIAR; la convocatoria no se refería a hechos concretos, no había ninguna agresión ni ataque armado que pusiera en peligro la inviolabilidad, integridad territorial, soberanía o independencia política de ningún estado americano, y los términos de la convocatoria sugerían que se deseaba, en última instancia, ampliar el TIAR, tarea para la cual el Órgano de Consulta no tenía competencia.

A pesar del voto mexicano en contra y de la abstención de otros delegados, se aprobó la convocatoria. Para todos era claro que el propósito era establecer sanciones contra Cuba. Por información recibida de las autoridades cubanas, el canciller Tello sabía que los gobiernos de Brasil, Uruguay, Chile y Ecuador no parecían dispuestos a aprobarlas. Menos clara era la posición de Argentina y Bolivia.

Para México la situación se complicó —tanto en lo interno como en lo externo— por las declaraciones de Fidel Castro, de fines de 1961 de que era convencido marxista-leninista. La polarización interna se hizo más patente que nunca y llegó a las mismas filas del gabinete, mientras arreciaban las presiones estadounidenses.

Al parecer de su conversación con Carlos Olivares, subsecretario de Relaciones Exteriores de Cuba, quien admitió "una incompatibilidad de hecho" entre marxismo y ser miembro de la OEA, se decidió la posición

[45] *Ibid.*, pp. 109-110.

que el gobierno mexicano adoptaría en Punta del Este, sede de la VIII Reunión de Consulta. Se pensó que era una salida para evitar males mayores y que se asociaba con el convencimiento de algunos de sus miembros de que las autoridades cubanas no tenían ningún interés en continuar en la organización.[46]

El canciller mexicano fue el primero que habló en la reunión sobre esa incompatibilidad. Si bien reconoció que muchos gobiernos latinoamericanos no habían sido muy fieles a los principios y normas de la democracia representativa, ninguno había reconocido abiertamente "sustentar una filosofía diferente". Precisó luego que era "inconciliable la calidad de miembro de nuestra Organización con la adopción de un régimen de gobierno cuyas características no son las de las democracias representativas". Ahondó también en las razones jurídicas que habían llevado a su gobierno a votar en contra de la reunión. De manera vaga dio a entender que aunque México desde los años cuarenta había querido un TIAR restrictivo, no se oponía, en principio, a una adición al mismo, pero que la Reunión de Consulta de Cancilleres no era el órgano facultado para llevar adelante esa tarea.

Varias delegaciones estaban dispuestas a no aceptar el proyecto de lo que sería la Resolución VI que contenía la incompatibilidad mencionada antes y excluía al gobierno cubano —y no a Cuba— de la organización, precisión ésta que, en opinión de Tello, era una "visión farisaica" que pretendía negar que se estaba excluyendo a esa nación. En reuniones informales con los cancilleres, Tello les informó que tenía instrucciones de votar en contra de ese proyecto sobre la base de que la Carta de la OEA no contemplaba la exclusión de ningún miembro: esta declaración se incluyó en el acta final, aunque la delegación mexicana accedió a la petición de varios colegas de hacer frente común y abstenerse a la hora de la votación.[47] También se opuso la delegación mexicana a la Resolución VIII que establecía la suspensión inmediata del comercio y tráfico de armas con Cuba.

La política mexicana hacia Estados Unidos

Desde un principio el gobierno de López Mateos intentó mantener relación cordial con Estados Unidos y evitar en lo posible que su posición en los organismos internacionales —muchas veces distinta y en otras,

[46] *Ibid.*, pp. 118-120 y 133-134.
[47] *Ibid.*, pp. 135-136.

opuesta— a la estadounidense, afectara su relación bilateral. No siempre fue posible. Las relaciones con el gobierno de Kennedy fueron bastante frías en 1961. Dice el entonces embajador de México en Washington, Antonio Carrillo Flores, que el gobierno norteamericano decidió suspender todo apoyo económico a México y aplazar la visita del presidente norteamericano a este país, que tenían prevista para enero de 1962, por lo que llamaban actitud poco colaborativa de su gobierno en relación con el caso cubano.[48] Finalmente el viaje se hizo a fines del mes de junio.

Las declaraciones del mandatario norteamericano durante su visita reflejaron ya el cambio de objetivos y aun de estilo en las relaciones con América Latina. Kennedy encontró similitudes entre el moviento de independencia de su país con la revolución mexicana en su afán de lograr la independencia política y la económica y subrayó que para los pueblos del hemisferio que ansiaban la justicia social, el proceso revolucionario mexicano había demostrado "que el camino de la libertad es el camino del progreso". Kennedy no sólo sugirió como modelo para América Latina nuestra revolución; en sus discursos también aludió al principio de autodeterminación defendido tesoneramente por los mexicanos, aunque con claros objetivos de política estadounidense: "todas las naciones que mediante la fuerza o la subversión traten de imponer su voluntad sobre cualquier país de América encontrará a las naciones libres de este hemisferio unidas y resueltas a conservar la independencia de todas.[49]

En las conversaciones con Kennedy, López Mateos puso énfasis en las razones históricas de la política exterior de México y le aseguró que si un conflicto pusiera en peligro a Estados Unidos, nuestro país "le cuidaría la espalda", compromiso que el primero hizo valer en octubre de ese mismo año, al desencadenarse la crisis de los cohetes emplazados en territorio cubano.[50]

La cálida acogida contribuyó a limar asperezas. Despejó dudas —dijo el *New York Times*— y brindó ocasión a López Mateos para "identificarse públicamente, por primera vez, con el programa de la Alianza para el Progreso".[51] En adelante se recurriría al diálogo constante para resolver los problemas que surgían con frecuencia de una relación bilateral que se

[48] Antonio Carrillo Flores, "Reflexiones y testimonios acerca de la política exterior y la diplomacia mexicana", en *Política Exterior de México, 175 años de historia*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, t. 4, pp. 12-13.

[49] *Tiempo*, 9 de julio de 1962, pp. 6 y 20.

[50] Antonio Carrillo Flores, *op. cit.*, pp. 12-13.

[51] *Tiempo*, 9 de julio de 1962, pp. 43-44.



La cálida recepción que brindó México al presidente Kennedy, hizo del diálogo el mejor recurso en sus relaciones posteriores.



Firma del Tratado de El Chamizal por los embajadores de México y de Estados Unidos.

hacía más estrecha; diálogos sobre todo entre los ejecutivos de los dos países, que se extendieran a los congresos a través de las reuniones parlamentarias.

La visita de Kennedy también tuvo el resultado que aparentemente se esperaba y que era suavizar el recelo de los empresarios mexicanos hacia la política exterior del país —incluyendo las visitas de Mikoyan y Dorticós—. Otros resultados inmediatos de la visita fueron un préstamo con recursos de la Alpro para el desarrollo de la pequeña agricultura más la decisión de enfrentar el largo y espinoso problema de la salinidad del río Colorado y la disputa sobre el territorio de El Chamizal.

Al parecer, en la reunión de presidentes Kennedy había aceptado devolver a México el territorio que una desviación del curso del río Bravo había dejado dentro de la frontera estadounidense. En julio de 1963 se dio una solución definitiva al problema, aunque la entrega física se hizo en el siguiente sexenio.

En cuanto a las aguas del río Colorado, desde 1961 se habían presentado protestas porque llegaban a Baja California con un gran contenido

de sal a causa del bombeo de aguas subterráneas en la región de desarrollo agrícola Wellton-Mohawk, en territorio norteamericano, que provocó graves problemas de regadío en el valle de Mexicali.

En noviembre de 1961 la Secretaría de Relaciones Exteriores presentó una nota de protesta al Departamento de Estado, a la vez que se discutía el problema en la Comisión de Límites y Aguas. No se pudo llegar a ningún acuerdo porque el tratado firmado en 1944 no establecía el mínimo de calidad del agua que México debía recibir. Con todo, se sabía que de recurrirse a una instancia internacional, el gobierno mexicano tendría posibilidades de ganar el caso. En las pláticas de Kennedy y López Mateos se consiguió una solución temporal, mientras se negociaba la definitiva. Estados Unidos bombearía agua río arriba para reducir la salinidad de la que llegaba a México. Se convino que esta medida duraría hasta octubre de 1963.[52]

Un tercer asunto bilateral —los trabajadores migratorios— tomó rumbo distinto. En agosto de 1959 se había extendido por dos años el acuerdo de braceros, pero aumentó la oposición interna en Estados Unidos. Sindicatos, iglesias y grupos liberales arguían que los trabajadores mexicanos, especialmente, los indocumentados, presionaban a la baja los salarios de los estadounidenses, sobre todo porque, alegaban, se les usaba como rompe-huelgas. El gobierno de Kennedy, siendo demócrata, debía tomar en cuenta estos grupos, especialmente los sindicatos.

En 1961 se pudo renovar el acuerdo de braceros, pero el ejecutivo federal insistió en esa ocasión en que se reformara para establecer un salario mínimo y restricciones a los trabajadores mexicanos que manejaban maquinaria automotor. En el senado se consiguió echar atrás el dictamen de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes, que había logrado extender el acuerdo sin enmiendas por dos años. El convenio al que por fin se llegó hacía difícil que los braceros pudieran utilizarse como esquiroles, limitaba su estancia a nueve meses y establecía que los salarios no podían ser inferiores a los fijados por el Departamento del Trabajo.[53] Además, para subrayar su posición, al firmar la extensión de la ley en que se basaba el acuerdo, Kennedy manifestó reservas, e insistió en que el programa de braceros perjudicaba las condiciones de trabajo de los norteamericanos. Precisó que era inconveniente un corte abrupto del convenio porque en algunas regiones se necesitaba

[52] Alan Lee Moberly, *Fences and Neighbors: El Chamizal and the Colorado River, Salinity Disputes in U.S.-Mexican Relations*, Washington, American, University, 1974, p. 25.
[53] Richard Craig, *op. cit.*, pp. 164 y 177.

mano de obra y porque afectaría negativamente a miles de mexicanos. Todo indicaba que esa sería la última vez que se lograría prolongar el convenio.[54] En efecto, en 1963, la correlación de fuerzas en el congreso estadounidense hizo evidente que se daría fin al programa.

En ese momento el gobierno de López Mateos decidió intervenir. En una nota que el embajador Carrillo Flores envió al secretario de Estado, el 21 de junio, el gobierno mexicano expresó su oposición a que finalizara el acuerdo, que consideraba beneficioso para ambas partes. Manifestó, además, su creencia de que la falta de un programa no daría fin al flujo de trabajadores, pero solicitó que en caso de que se decidiera acabar con él, el regreso de los trabajadores fuera gradual, para facilitar su absorción. La petición mexicana pareció influir en la decisión de Washington de mantener el programa por otro año. También influyó, al parecer, el acuerdo unánime en la Tercera Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, sobre la necesidad para ambos países de mantener aquél.[55]

Otro problema de la relación bilateral seguía siendo el del plomo y el zinc. Éste había sido derivado al Grupo Internacional de Estudio sobre el Plomo y el Zinc, en el que el gobierno mexicano participó activamente, apoyando el establecimiento de límites a la producción de estos metales para sostener su precio, y en la preparación de un convenio internacional para fijar las cuotas de producción de cada país.

A principios de 1962 aumentó la preocupación del gobierno mexicano ante el anuncio de que Washington suspendería las compras de metales estratégicos, porque había reservas innecesariamente altas de algunos metales, entre ellos el plomo y el zinc. El gobierno dejaba entrever la posibilidad de poner a la venta los excedentes.[56] Las autoridades mexicanas prefirieron que los representantes de los mineros defendieran el caso ante las autoridades estadounidenses, y así lo hicieron el presidente de la Cámara minera y el líder de los trabajadores del ramo, quienes insistieron en los efectos de negativos de una medida de ese tipo.[57]

[54] Ángel Rogerio Cadena, *México y Estados Unidos ante los trabajadores agrícolas migratorios. 1942-1986*, tesis de maestría, UNAM-FCPS, 1967, p. 30. 55 Manuel García y Griego, "El comienzo y el final: la utilidad de la interdependencia estructural para explicar dos negociaciones sobre convenios de braceros", en Blanca Torres, ed., *La interdependencia. ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1989, y Richard Craig, *op. cit.*, p. 190.

[56] *Comercio Exterior*, 14 (1964), pp. 242-244.

[57] *Comercio Exterior*, 12 (1962), p. 87.

La decisión del gobierno de México y de otros países productores de reducir su producción para disminuir los excedentes en el mercado y estabilizar los precios no tuvo efectos profundos porque Australia continuó con su producción a toda capacidad.[58] Mientras tanto, el congreso estadounidense estableció un subsidio para los pequeños productores con un fondo que debía establecerse modificando las tarifas arancelarias, aunque en noviembre de 1962, el gobierno anunció que no lanzaría sus excedentes al mercado en tanto estuvieran deprimidos los precios internacionales de esos metales.[59]

Gira de López Mateos a países asiáticos

La búsqueda de una defensa conjunta de los precios de las materias primas producidas por los países en desarrollo y abrir nuevos mercados, especialmente para las manufactureras mexicanas, y la diversificación de las fuentes de la inversión extranjera fueron objetivos importantes del viaje presidencial a Asia en el otoño de 1962. Prueba de esta intención fue que acompañaron al presidente miembros destacados del sector privado, entre ellos algunos presidentes de las cámaras industriales, funcionarios del Banco Nacional de Comercio Exterior y el secretario de Industria y Comercio.[60] Sin embargo, el motivo principal, según dijo López Mateos al iniciar su viaje a la India, Filipinas, Indonesia y Japón, era llevar adelante una misión de paz. Había que controlar el armamentismo y los ensayos de armas nucleares. Las políticas de desarme de los cuatro países visitados se consideraban casi idénticas a la de México.[61]

Propios y extraños no dejaban de observar que dos de las naciones visitadas eran activas participantes del grupo de los países no alineados. Ahí, las declaraciones pacifistas de López Mateos se combinaron con el razonamiento de que la superación económica y social de los pueblos en desarrollo era una de las condiciones esenciales de la paz internacional. Para lograrlo, no bastaba la asistencia económica de las naciones desarrolladas; era necesario mejorar los precios de los productos de los países en desarrollo y abrir a éstos la posibilidad de venderlos en los mercados de aquéllas. En el comunicado conjunto de López Mateos y Sukarno se condenó el colonialismo, el imperialismo y la discriminación racial y la

[58] *Comercio Exterior*, 12 (1962), p. 246.
[59] *Comercio Exterior*, 12 (1962), p. 777.
[60] Se deseaba, por ejemplo, vender textiles a Indonesia y atraer inversión japonesa, especialmente a la industria automovilística (*Tiempo*, lo. de octubre de 1962, p. 4).
[61] Conferencia de Manuel Tello antes de la gira (*Tiempo*, 8 de octubre de 1962, p. 5).

"especial importancia de delinear una política internacional independiente... en una actitud de no abstención".[62] Ante el Congreso de India, el presidente mexicano afirmó que la amistad entre esos dos países no sólo serviría a sus dos pueblos, sino a todos los de Asia, África y América Latina. Pero esta actitud tercerista fue, de inmediato, matizada con la declaración de que su país era fiel a los organismos internacionales a los que pertenecía (Naciones Unidas y OEA) no aspiraba a formar un "tercer bloque", ni siquiera al "neutralismo".[63]

De hecho, México no había participado en la primera reunión del movimiento de los no alineados, celebrada en El Cairo en 1961, ni asistió tampoco a la Cumbre de Belgrado de ese mismo año, aunque sí envió observadores a la segunda reunión de aquél. Con todo, en los siguientes años, ante el auge de los procesos de liberación nacional en Asia y África, el gobierno se esforzó por mantener una mínima presencia en esos continentes. A la visita presidencial a Asia, siguió una misión de buena voluntad a once países de África, se establecieron relaciones diplomáticas con seis países de ese continente y con cuatro asiáticos, se enviaron delegados a los actos de declaración de independencia de algunos de ellos, por ejemplo Mauritania (1961), y se recibió la visita de algunos de sus altos funcionarios.

La posición de México frente a la crisis de los cohetes

Precisamente durante los primeros días de la gira de López Mateos a Asia, el mundo enfrentó una de las crisis más graves de la posguerra, cuando fotografías aéreas probaron la instalación de cohetes nucleares soviéticos de alcance intermedio en territorio cubano. Apenas unas semanas antes, en el mes de septiembre de 1962, había tenido lugar una reunión informal de cancilleres de los países de la OEA, en la que se discutió la ayuda militar soviética que Cuba estaba recibiendo. No se adoptaron resoluciones, sino simplemente se reiteró la solidaridad de los miembros de la organización ante situaciones de peligro para el continente.

Las pruebas expuestas por el gobierno norteamericano a principios de octubre, llevaron al consejo de la OEA, constituido provisionalmente en órgano de consulta, a adoptar por unanimidad la resolución de instar al

[62] *Presencia Internacional de Adolfo López Mateos*, pp. 351-369. En éste encontramos un buen recuento de las actividades y discursos durante el viaje presidencial. Puede también consultarse Juan Miguel de la Mora, *Misión de México en Oriente.*

[63] *Presencia Internacional de Adolfo López Mateos*, pp. 307 y 309.

desmantelamiento inmediato de las bases de lanzamiento y recomendar que los miembros tomaran medidas individuales y colectivas, inclusive la fuerza armada, para evitar que Cuba siguiera recibiendo esa clase de armas.[64]

Poco antes de que se confirmara la instalación de esos cohetes, varios periodistas habían pedido a López Mateos, durante una escala que hizo en Los Ángeles, su opinión sobre los rumores de que se estaban instalando en la isla rampas para lanzar proyectiles nucleares. El presidente, a quien al parecer el embajador cubano había asegurado poco antes que su país no tenía armas atómicas, respondió que las armas de que Cuba disponía no tenían un carácter ofensivo. Al llegar a Hawai fue informado de la magnitud del problema. Luego de recibir un llamado del embajador mexicano en Estados Unidos, Carrillo Flores, cambió la instrucción de abstenerse que tenía el representante en la OEA, para apoyar la propuesta de resolución de Estados Unidos, que contemplaba medidas para asegurar el retiro de los cohetes, "incluyendo el uso de la fuerza armada". Carrillo Flores había tenido una entrevista con el secretario de Estado, Dean Rusk, en la que éste, más que insistir en el Tratado de Río y en los compromisos a que estaba sujeto México en un caso de esta naturaleza, le recordó la seguridad que López Mateos había dado a Kennedy de que México le cuidaría la espalda cuando sus intereses vitales estuvieran en riesgo. Este compromiso, que ha estado en la base de la relación bilateral desde la segunda guerra mundial, se expresó en el voto mexicano a favor de la propuesta estadounidense, aunque se aclaró que el uso de las fuerzas armadas mexicanas se encontraba sujeto a la aprobación del congreso.[65] Tal vez más significativo fue que tanto el delegado de nuestro país, como los de Brasil y Bolivia, introdujeron una reserva "en el sentido de que esto no debería tomarse como justificación para un ataque armado a Cuba", es decir evitar que la crisis fuera utilizada para derrocar al gobierno de la isla.[66]

En el curso de su travesía de regreso, López Mateos envió un mensaje a Kennedy —en el que expresaba su anhelo de que se preservara la paz—, y otro a Dorticós, en el que manifestaba su esperanza de que los proyectiles no se utilizaran y que todas las armas ofensivas fueran retiradas de territorio cubano.[67]

[64] *Los presidentes ante la Nación*, p. 1247.
[65] Antonio Carrillo Flores, "Reflexiones...", pp. 12-13.
[66] Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 47.
[67] *Los presidentes ante la Nación*, p. 1247.

México y el desarme

Desde el final de la segunda guerra mundial, México había apoyado distintas iniciativas para reducir la carrera armamentista de potencias, política consecuente con su posición tradicional de apoyo a la solución pacífica de las controversias entre las naciones. El gobierno de López Mateos mantuvo esta política, pero después del conflicto de los cohetes centró gran parte de sus esfuerzos en la desnuclearización de América Latina. El desarme nuclear entre las naciones latinoamericanas se consideraba posible puesto que todavía ninguna de ellas poseía ese tipo de armamento. Se pensaba, además, que esto permitiría en el futuro liberar recursos muy necesarios, incluso para utilizarlos en energía atómica con fines pacíficos.[68]

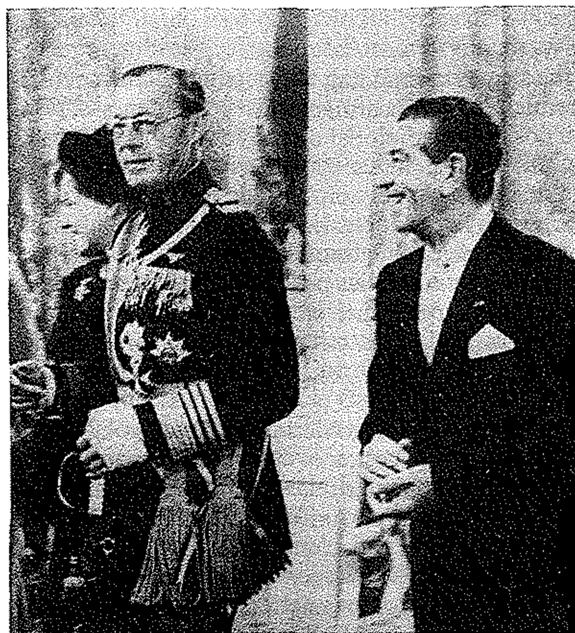
Al parecer, en los años cincuenta los gobiernos de Estados Unidos y Costa Rica habían hecho algunas propuestas en este sentido, sin que fructificaran. El gobierno mexicano inició este nuevo esfuerzo que tuvo una respuesta favorable de algunos gobiernos. Así, en abril de 1963, México, junto con Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador, emitieron una declaración conjunta en la que manifestaban estar dispuestos a firmar un acuerdo latinoamericano en que los países se comprometieran a no fabricar, recibir, almacenar ni ensayar armas nucleares. En noviembre del mismo año, la Asamblea General de la ONU, también por iniciativa de México y otras naciones latinoamericanas, tomó nota de la declaración conjunta en una resolución titulada "Desnuclearización de la América Latina" y promovió los primeros pasos con ese objeto. Con este impulso inicial, la Cancillería mexicana inició consultas con las demás de la región. En noviembre de 1964, en la Reunión Preliminar para la Desnuclearización de América Latina, se precisó que el término desnuclearización debía entenderse como "la ausencia de armas nucleares" y no la prohibición del uso pacífico del átomo, con lo que se buscaba eliminar la resistencia de los países grandes de la zona. Otra resolución aprobó crear la Comisión Preparatoria del Tratado sobre el tema.[69]

México también participó en el Comité de Desarme de 18 naciones en la ONU, sosteniendo la tesis de que los esfuerzos de desarme regionales debían ser correspondidos con signos positivos (por ejemplo, la prohibición de pruebas subterráneas), de las grandes potencias.[70] Los viajes del

[68] Antonio Carrillo Flores, "La política exterior de México", *Foro Internacional*, 4 (1965-66), pp. 239-240.

[69] Alfonso García Robles, "México y el desarme", en *Política Exterior de México, 175 años de Historia*, México, SRE, t. 4, 1985, pp. 38-39.

[70] Antonio Carrillo Flores, "La política exterior de México", pp. 238-239.



Durante la "Jornada a Europa por la causa de la paz", López Mateos visitó al príncipe Bernardo en Holanda.

presidente López Mateos tendrían en adelante entre sus principales objetivos buscar el apoyo para esta posición pacifista.

Viaje a Europa: nuevo esfuerzo de diversificación

En su último viaje (1963), López Mateos visitó tres países capitalistas europeos (la República Federal Alemana, Holanda y Francia) junto con dos socialistas (Polonia y Yugoslavia). Una de las constantes de este viaje fue su interés por aumentar las relaciones económicas entre los países latinoamericanos y los miembros del Mercado Común Europeo, particularmente estrechando los lazos entre éste y la ALALC.

En lo político, junto a la búsqueda de apoyo a la desnuclearización de América Latina y, en general, su insistente llamado a la paz y al control de la carrera armamentista, López Mateos manifestó su apoyo a la *reunificación alemana*. Tal vez más significativo fue el hecho de que durante la visita a Francia se procurara encontrar coincidencias en las políticas exteriores de los dos países en momentos en que aumentaba la tensión de las relaciones estadounidenses-francesas por la posición de



El presidente de Francia, Charles de Gaulle elogió la obra de la revolución mexicana.

Charles de Gaulle en relación a la OTAN.[71] De Gaulle elogió la obra de la revolución mexicana, incluyendo el reparto de tierras y la recuperación de los recursos petrolíferos y subrayó el "deber" de Europa de "volver a desempeñar en América Latina" el papel que le correspondía.[72]

Al recibir al presidente mexicano en Yugoslavia, Josip Broz Tito, uno de los principales líderes del movimiento de los no alineados, destacó el hecho de que López Mateos fuera el primer presidente latinoamericano que visitaba su país y subrayó las coincidencias de propósitos de los dos gobiernos en su gestión internacional tanto bilateral como multilateral. Aquí y en Polonia, López Mateos dijo que a pesar de la diferencia de sistemas políticos entre estas naciones y México había unidad en su lucha pacifista.

Este viaje, que López Mateos calificó a su regreso de "jornada por la causa de la paz", tuvo también algunos resultados concretos en lo económico, entre los cuales destacan los acuerdos para incrementar el comercio,

[71] Desde 1958, el general De Gaulle había adoptado una posición bastante autónoma con respecto a Estados Unidos en materia de defensa. Se mostraba también muy activo en su política buscando extender su influencia en las naciones del Tercer Mundo y adoptando posiciones en relación con éstas, distintas y a veces opuestas a las estadounidenses.

[72] *Presencia Internacional de Adolfo López Mateos...*, pp. 249, 289, 476.



Por primera vez un mandatario latinoamericano visitaba Yugoslavia.

un crédito francés de 150 millones de dólares y creación de una comisión mixta encargada de buscar proyectos de desarrollo en los que Francia participaría.

En marzo de 1964, el presidente francés correspondió a la visita de López Mateos, primer punto en su gira por América Latina, y Canadá; el recibimiento multitudinario que se le dio no dejó de halagarlo. En sus primeros discursos, anfitrión y huésped declararon que no había que ver esta visita como un desafío a Estados Unidos. Estas afirmaciones procuraban contrarrestar las opiniones expresadas en la prensa de este país de que con su visita a América Latina, De Gaulle pretendía dar un apoyo a las naciones de esta área en su lucha contra la hegemonía estadounidense.[73]

México y las labores de la UNCTAD

Desde 1962 México participó activamente en las reuniones preparatorias de la Primera Conferencia de la UNCTAD que se celebró dos años

[73] Soledad Loaeza, *La política exterior del general De Gaulle*, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, p. 181.

después en Ginebra. En ella nuestro país formó parte de la Comisión de Redacción del acta final y quedó como miembro de la Junta de Comercio y Desarrollo, junto con otros ocho países latinoamericanos y dentro del grupo de los 55. En el pleno de la UNCTAD, Raúl Salinas Lozano, quien presidía la amplia delegación mexicana, elogió la labor llevada a cabo por la ALALC y, aunque de manera velada, habló de los escasos resultados de la Alpro. Por su parte, el senador Moreno Sánchez defendió la propuesta de varios países en desarrollo para que se creara un nuevo organismo mundial, con poderes reales de decisión para dictar nuevas reglas para el comercio internacional. Esta organización, añadió, debía reflejar una representación justa de las naciones y no, como proponían algunos países, cincuenta por ciento correspondiera a naciones desarrolladas y la otra mitad a países en desarrollo. Su crítica a la Alpro, en el seno de la cuarta comisión fue abierta; donde señaló que sus fondos no habían salido de los bolsillos de los contribuyentes norteamericanos como se alegaba, sino de los términos de intercambio desfavorables para los países latinoamericanos por la caída de los precios de sus exportaciones.[74]

La actitud mexicana hacia Centroamérica

El incipiente activismo mexicano en política exterior dejó fuera en buena medida a Centroamérica. La posición dentro de la OEA en relación con Cuba, que tuvieron varios de los gobiernos de la zona, opuesta a la de México, fue posiblemente uno de los factores que desalentaron el interés en una relación más estrecha. Otro, posiblemente también de gran importancia, fue que la gran mayoría de ellos tenían gobiernos militares.

Ante los frecuentes cambios de gobierno abruptos en la región, el gobierno de López Mateos procuró aplicar la doctrina Estrada. Sólo en el caso del derrocamiento de Osvaldo López Arellano en 1963 —como lo había hecho en el caso del presidente dominicano Juan Bosch— expresó su desacuerdo mediante el retiro de su representación diplomática.[75]

En 1961, después de la reanudación de los lazos diplomáticos con Guatemala, rotos temporalmente, como ya hemos visto, se entrevistaron los presidentes de los dos países. Aunque este hecho se vio como una muestra de mejoría de las relaciones, la tensión no se disolvió totalmente. Siguieron existiendo fricciones particularmente alrededor de los temas de los derechos de pesca y la vigilancia de la frontera. Continuó

[74] René Arteaga, *México y la UNCTAD*, México, FCE, 1973, pp. 24-27 y 50-59.
[75] *Los presidentes ante la Nación*, pp. 1286-1287.

latente el problema de los derechos de ambas naciones sobre Belice. El primer ministro independentista beliceño, George Price, visitó México en 1963 y 1964. El apoyo mexicano a la independencia de Belice se mantuvo a la par de la tesis de que en caso de que cambiara el estatus del mismo, México se reservaba la posibilidad de hacer valer sus derechos.[76]

Nuestro país mantuvo su política tradicional de asilo, a la cual se acogieron numerosos centroamericanos. Esto contribuyó a ciertas fricciones con algunos gobiernos, que le exigían evitara cualquier actividad política de los exiliados contra ellos. Hubo quejas continuas de que en territorio mexicano se adiestraban "guerrilleros castristas" que tenían como propósito llevar a cabo acciones subversivas en sus países. México negó que esto fuera cierto.

En el aspecto económico, el gobierno de López Mateos mostró simpatía e interés en el Mercado Común Centroamericano, que en 1960 habían establecido Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Costa Rica, y comenzó a funcionar en 1963. Un año antes, se reunieron representantes del Mercado Común y del gobierno mexicano y decidieron recomendar que se investigara, a través de la CEPAL, las posibilidades de estrechar las relaciones comerciales y eventualmente relacionar el MCCA con la ALALC.

La posición de México en la IX Reunión de Consulta

En el último semestre del sexenio, el gobierno mexicano tuvo que enfrentar otra difícil reunión de consulta de cancilleres de la OEA, convocado a petición de Venezuela, que reclamaba por la existencia de actividades subversivas cubanas contra su país. La mayoría de los representantes ante el consejo de la Organización se reunieron informalmente para preparar la convocatoria, a lo que se negó el embajador mexicano Vicente Sánchez Gavito por considerar que en ella sólo se encontraba una de las partes en litigio.[77]

Las propuestas de resolución contemplaban el embargo comercial, el fin del tráfico aéreo y la ruptura de las relaciones diplomáticas con Cuba de parte de aquellos países que aún las mantenían (Chile, Bolivia, Uruguay y México). El canciller José Gorostiza, quien había sustituido a

[76] Donald Franklin Mayer, *Mexican Policy Toward Central America and Panama, 1958 to 1971*, tesis de doctorado, The American University, 1974, pp. 67-72.
[77] *Política*, lo. de julio de 1964, p. 14.

Manuel Tello, manifestó el 15 de julio que México se opondría a esas sanciones, en particular si exigían acción sólo por parte de este país.[78] El canciller también objetó la propuesta de recomendar a otros países, no miembros de la OEA, que pusieran fin a su intercambio comercial con Cuba, ya que por un lado, si no se atendía a semejante medida redundaría en contra del prestigio de la OEA y sentaría un precedente que México no podía aceptar y, por el otro, porque no estaba dispuesto a que organismos internacionales en los que no participaba le dictaran normas a seguir. La serie de argumentos que México utilizó para rechazar los proyectos de resolución fueron básicamente de naturaleza jurídica. Una vez que estos fueron aprobados, el gobierno mexicano declaró que no estaba dispuesto a acatar esas resoluciones.

Al anunciar que México no rompería relaciones con Cuba, el 3 de agosto de 1964, el gobierno mexicano destacó la utilidad de que existieran misiones diplomáticas en la isla. Para suavizar los posibles efectos de este desacato, convencido de que le asistía la razón jurídica, el gobierno expresó su disposición de que el asunto se sometiera a la Corte Internacional de Justicia, por medio de la ONU, cuyo fallo México se comprometía a acatar. El asunto no se convirtió en un litigio, por lo que nunca llegó a La Haya.

Es muy posible que la pasividad de Estados Unidos ante este desafío se deba, como sugiere el embajador Carrillo Flores, a la comprensión que demostraba el presidente Johnson hacia la política exterior mexicana y su papel en la esfera política interna. Dice el embajador que, en una de las reuniones en que intentó precisar al mandatario estadounidense las razones de su gobierno para mantener tal política, Johnson le respondió que entendía que la manifestación clara de nacionalismo era un ingrediente importante en la legitimidad y estabilidad del gobierno mexicano. Y en vista de que Estados Unidos tenían un gran interés en la estabilidad política de su vecino, estaba dispuesto a aceptarla.[79]

Con esta negativa a acatar la resolución de la OEA que, como dice uno de los principales estudiosos del tema, es de una importancia que no ha sido suficientemente valorada,[80] terminó prácticamente el sexenio del presidente López Mateos. Este último gesto era la culminación del esfuerzo de su gobierno más por mantener cierta autonomía en su evalua-

[78] Por ejemplo, México era el único país que mantenía tráfico aéreo con Cuba.

[79] Cit. por Antonio Carrillo Flores, "Divergencias y convergencias en materia de política exterior con Estados Unidos", en *Grandes temas de la política exterior*, México, FCE, 1983, p. 268. El ex canciller precisó los comentarios que le hizo Johnson en entrevista que me concedió el 31 de mayo de 1982 (pp. 267-274).

[80] Mario Ojeda, *op. cit.*, pp. 48-49.

ción de los acontecimientos internacionales y en la consecuente elaboración de su política exterior que por un apoyo a Cuba, en particular cuando ésta se encaminó hacia el socialismo. Cierto es que este afán de mantener un margen de independencia tuvo costos externos e internos, pero se les consideró preferibles a los que la posición contraria habría tenido a corto y largo plazo, tanto dentro como fuera del país. Poco a poco el gobierno estadounidense vio esta posición como algo difícil de modificar y aceptablemente predecible.

En lo que se refiere a la *diversificación económica*, los resultados fueron magros, aunque sí se observó una reducción de 10% en la concentración del comercio con Estados Unidos y comenzaron a elevarse las inversiones provenientes de otros países. El esfuerzo, sin embargo, fue menos firme y constante de lo deseable y no trascendió suficientemente los límites sexenales.

Los años de Díaz Ordaz: el interés en los vecinos

A diferencia de su antecesor, el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz encontró un panorama internacional en el que las tensiones mundiales se habían atenuado, aunque no habían desaparecido totalmente. El problema que Cuba había representado para el sistema interamericano no estaba resuelto, pero se había llegado a la aceptación más o menos generalizada de las diversas posiciones esperables y no era ya el foco principal de la atención de Estados Unidos, cuyos recursos y atención se concentraron en el conflicto con Vietnam durante los siguientes años. En el discurso y en los hechos los estadounidenses redujeron la importancia que Kennedy había dado a la Alianza por el Progreso, a pesar de que en 1965 se anunció su prórroga por otros diez años. Por su parte, los gobiernos latinoamericanos enfrentaban el desafío de movimientos guerrilleros, los cuales —aunque no sea posible afirmar que los sostenía materialmente el gobierno de Fidel Castro— sin duda se inspiraban en la experiencia de los revolucionarios cubanos. En la mayoría de los casos se recurrió a la represión militar, con lo que al mismo tiempo se estableció un tema común y un nuevo motivo para las alianzas políticas del hemisferio bajo el liderazgo estadounidense.

En todo caso, el relajamiento de la tensión mundial y el acelerado desarrollo de los países europeos y de Japón, favorecían un clima de más estabilidad y posibilidades de acción para la política exterior mexicana. Lo mismo parecía indicar el crecimiento sostenido de la economía nacional que había empezado en los años previos y que continuó a lo largo del sexenio, y el fortalecimiento del Estado que se debía, entre otros



México mantuvo con Estados Unidos la "relación especial", que se había establecido desde la segunda guerra mundial.

factores, a su control sobre industrias claves como el petróleo y la electricidad.[1] Sin embargo, el gobierno de Díaz Ordaz prefirió, una vez más, dar prioridad a lo interno, en este flujo y reflujo que de cierta forma caracterizó la política exterior del país desde la segunda guerra mundial.[2]

El nuevo gobierno pareció acogerse a esa especie de "relación especial" que se había establecido con Estados Unidos.[3] Y a diferencia de su antecesor, se interesó particularmente por mejorar y estrechar sus relaciones con los países de Centroamérica, para lo cual trató de evitar que los cambios de gobierno en estos países por mecanismos no democráticos se convirtieran en un problema en estas relaciones. Se adoptó

[1] Mario Ojeda, "México en el exterior", *Foro Internacional*, 6 (1965-1966), pp. 261-262.

[2] Una idea muy clara del cambio que hubo en la importancia que se dio a las relaciones exteriores —aparte de la que tenía con sus vecinos inmediatos— se puede apreciar en los mensajes e informes de Díaz Ordaz al congreso, en los que ocuparon un espacio mucho menor que en los del sexenio anterior, y generalmente se redujeron a asuntos concretos.

[3] Mario Ojeda, cuyas obras he mencionado con frecuencia, es el especialista mexicano que más ha trabajado esta idea de relación especial en el caso de México y Estados Unidos.

como principio de conducta, como complemento de la doctrina Estrada, la norma de no romper relaciones con un país de América Latina, a menos que así lo exigieran los intereses nacionales fundamentales. Esto servía para ponerse a cubierto de las presiones para romper con Cuba y de las críticas por no romper lazos diplomáticos con gobiernos golpistas. No pasó desapercibido el distanciamiento del gobierno de Fidel Castro, pero esto no significó abandonar los principios jurídicos tradicionales de la política exterior mexicana, que habían llevado al régimen anterior a la defensa de Cuba. Era evidente que el gobierno se daba cuenta del beneficio político interno que generaba la defensa de esos principios normativos; política que, aunque había encontrado la oposición de algunos sectores que temían las represalias estadounidenses, contribuía a mantener una especie de consenso político global. Tampoco pasaba desapercibido para el gobierno el riesgo que a la larga significaba ceder en esos principios en su relación con el exterior y, especialmente, los Estados Unidos.

En su discurso de toma de posesión, Díaz Ordaz reiteró la voluntad amistosa de México hacia todos los pueblos, "pero obviamente más estrecha, más cálida, con todos los pueblos que formamos la comunidad continental", en especial con "nuestros vecinos inmediatos, así del Norte como del Sur".[4] En esta ocasión se reiteró también el desinterés de México en ejercer un liderazgo político. Las palabras del presidente parecían reflejar la convicción de que "la participación poco activa en cuestiones internacionales de orden político y militar (era) la mejor forma de impedir que elementos extraños (intervinieran) en el país".[5]

Continuaron, aunque menos intensos, los esfuerzos de acercamiento a Europa y Japón en el terreno económico, mientras la referencia a la diversificación de lazos de otro tipo, sobre todo políticos, pasó a ocupar un lugar menos destacado en el discurso del régimen. El acercamiento a los países no alineados que contribuyó a darle un carácter "universalista" a la política exterior del gobierno de López Mateos, prácticamente desapareció. Sin embargo, en los siguientes años, se dio a entender que estaba definitivamente superado el aislamiento que México se había impuesto anteriormente. Una política exclusivamente defensiva se dijo, "no era compatible con la situación de un país cuyo desarrollo interno está condicionado en gran medida por factores internacionales".[6]

[4] *Los presidentes ante la Nación*, pp. 1300-1301.
[5] Mario Ojeda, "México en el exterior", pp. 264-265.
[6] Antonio Carrillo Flores, "La política exterior de México", *Foro Internacional*, 6 (1966), pp. 236-237.

Fue mayor el interés del gobierno de Díaz Ordaz por los problemas del desarrollo. Su actitud frente a las posibilidades de cooperación económica internacional pasó de cierto optimismo inicial a una actitud relativamente escéptica. Poco a poco pareció abandonarse la confianza que manifestó Díaz Ordaz en su toma de posesión al afirmar que si en lo interno habían tenido éxito recursos tales como salarios mínimos, precios de garantía, seguro social, no había motivo para no tener las mismas esperanzas en la regulación del comercio y la cooperación financiera para corregir las injusticias en la esfera internacional.[7]

En cuanto al comercio exterior destaca la reorganización de las dependencias que se encargaban de éste[8] y la especial atención que se dio a mejorar los términos de intercambio, tarea que se convirtió en un objetivo importante de la política exterior económica. Pareció aceptarse que al menos en lo inmediato era irremediable, y no por fuerza negativa, la gran concentración de las relaciones económicas con Estados Unidos. 79% de la inversión extranjera que se elevó de 124 millones de dólares en 1950 a 323 millones en 1970, provenía de Estados Unidos. La inversión extranjera en su conjunto representó en ese último año 28% de la inversión total en la industria manufacturera y era superior a 50% en ramas como la de productos químicos y equipos y aparatos eléctricos.[9]

Vale la pena subrayar, sin embargo, que la inversión extranjera siguió creciendo a pesar de que el gobierno mexicano adoptó nuevas medidas para restringir su llegada a ciertas ramas y orientarla hacia otras y se negó de manera rotunda a establecer un régimen de excepción para esos capitales.[10] Un nuevo esfuerzo de las autoridades estadounidenses con el propósito de que los países latinoamericanos suscribieran acuerdos bilaterales de garantía para las inversiones norteamericanas fue rechazado, sin más, en tanto casi la totalidad de las naciones de la región los aceptó.

[7] *Los presidentes ante la Nación*, pp. 865-866.

[8] Se restructuró, entre otros, el Consejo Nacional de Comercio Exterior, para incluir la participación de otras Secretarías y aumentaron sus facultades. Se habló también de elaborar un plan de desarrollo del comercio exterior. (*Comercio Exterior*, 16, 1966, p. 253).

[9] Olga Pellicer de Brody, "Cambios recientes en la política exterior mexicana", *Foro Internacional*, 13 (1972), p. 140; Lorenzo Meyer y Josefina Vázquez, *México frente a los Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1982, p. 177.

[10] En decretos del 8 y 17 de diciembre de 1965 se introdujeron restricciones para las instituciones de crédito y el 30 de junio de 1970 se incorporaron nuevas industrias semibásicas al régimen de propiedad nacional en su mayoría.

Junto a las inversiones extranjeras directas, el crecimiento de la economía a tasas muy altas y, de hecho, el patrón que éste seguía, obligaba al gobierno, interesado en mantener la paridad cambiaría, a captar recursos adicionales del exterior los que también se requerían para financiar el déficit público y, en general, una industria que exigía fuertes subsidios para seguir expandiéndose. Al principio, sobre todo en el primer año de su gestión, el gobierno de Díaz Ordaz pareció dispuesto a disminuir su recurso al crédito externo y decidido a aumentar la participación del ahorro interno en la inversión pública. Igualmente procuró que los préstamos internacionales se destinaran a proyectos autofinanciables. Pero poco a poco fue apoyándose con más liberalidad en ese tipo de financiamiento, bajo el supuesto de que el país tenía capacidad suficiente para endeudarse. El gobierno estrechó entonces contactos con organismos financieros como el Banco Mundial y el Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, siguió prefiriendo los préstamos comerciales que tenían menos ataduras políticas y mostró aún más franco recelo y desinterés por los llamados préstamos concesionales del gobierno estadounidense.[11]

En el marco interamericano, el nuevo gobierno se adhirió —más como expresión de un anhelo que de confianza en sus posibilidades inmediatas— a las ideas expuestas en la Carta de Punta del Este y el Acta Económica y Social de Río de Janeiro (1965), en que se reconocía como deber de solidaridad continental la asistencia económica recíproca y la obligación común de mejorar el nivel de vida de los pueblos americanos.[12]

Las propuestas presentadas en diversos foros multilaterales durante el sexenio, consecuentes con el objetivo de lograr mejores términos de intercambio, se centraron en la necesidad de que se otorgaran ventajas a los países subdesarrollados en el comercio de materias primas,[13] el único que se consideraba a su alcance. Esta demanda se sustentaba en la convicción de que para fortalecer el comercio internacional y contribuir al desarrollo, los países más desarrollados tenían, en ciertos casos, que conceder preferencias sin exigir reciprocidad. Buscando ser ejemplo, México se esforzó por acatar este principio en sus relaciones con los países centroamericanos.[14] Dentro de la misma política, y a pesar de las

[11] Cierto es que tampoco Washington se mostraba muy interesado con otorgar ese tipo de ayuda, alegando que sus necesidades eran menos urgentes que las de otras naciones del hemisferio. Esto parecía ser una justificación no muy sólida si se toma en cuenta, como se ha señalado, que países con reservas de divisas amplias, como Venezuela, sí los estaban recibiendo. Mario Ojeda, *Alcances y límites*, pp. 73-74.

[12] *Los presidentes ante la Nación*, t. 4, p. 866.

[13] *Comercio Exterior*, 15 (1965), p. 559.

[14] Antonio Carrillo Flores, "La política...", pp. 241-242.

reformas que experimentó el GATT, México decidió mantenerse al margen, porque el criterio del Acuerdo era conseguir la liberalización económica sin considerar lo suficiente las condiciones desventajosas de los países en desarrollo.[15]

Los años de la buena voluntad

Al acogerse a un trato particular con Estados Unidos, el gobierno de Díaz Ordaz estaba interesado en solucionar algunos conflictos pendientes, obtener mejores condiciones en el intercambio comercial y aumentar el flujo de capitales hacia la economía mexicana, en especial hacia la industria. La relación con Estados Unidos tuvo menos fricciones porque su conflicto con Cuba había pasado a segundo plano. El presidente Johnson, por su parte, había manifestado interés por estrechar y mejorar esos vínculos, dando algunas pruebas de su disposición a entender —como dije antes— las posiciones mexicanas en los foros multilaterales. Esta cordialidad se hizo manifiesta en un número sin precedentes de reuniones entre ambos mandatarios. Un total de seis, si se incluyen la visita como presidente electo de Díaz Ordaz al rancho de Johnson en Texas y su encuentro en la reunión de presidentes de países de la OEA en Punta del Este en 1967.

Se procuró dar a estos encuentros un tono amable que, en su momento, contrastó con la frialdad que Johnson mostró hacia el primer ministro canadiense, actitud que, se ha dicho, provocó la actitud crítica de éste último hacia la intervención estadounidense en Vietnam.[16] Se ha dado a entender que la cordialidad hacia México se debió en buena medida a su moderación al referirse al conflicto vietnamita. Pero, aunque se mantuvo discreción y se cuidó mucho el tono y lenguaje al declarar sobre el asunto, el gobierno de Díaz Ordaz procuró precisar que tenía su propia visión de los acontecimientos.

En 1965, el canciller Carrillo Flores, al hablar en la ONU, manifestó su preocupación por el conflicto "cuya principal víctima era el pueblo vietnamita", e hizo un llamado a la solución pacífica, cuya búsqueda podía avanzar más a través de los "prometedores esfuerzos discretos" del secretario general de la organización mundial que por una "intervención

[15] Eugenio Anguiano Roch, "México y el nuevo orden internacional", en *Política Exterior de México*, pp. 137-138.

[16] E. V. Niemeyer Jr., *Personal diplomacy: Lyndon B. Johnson and Mexico 1963-1968*, Austin, University of Texas, Instituto of Latin American Studies, pp. 183-184.

directa" de la Asamblea o del Consejo de Seguridad. Dos años más tarde, en su discurso ante el congreso de Estados Unidos, Díaz Ordaz subrayó que en el caso de ese conflicto los eventuales riesgos de la paz eran infinitamente menores que los peligros reales de la guerra.[17] Se refrendó esta posición con la decisión de aceptar una entrevista de Díaz Ordaz con el embajador de Vietnam del Norte en Cuba.

México aprovechó los encuentros presidenciales para plantear problemas concretos de la relación bilateral. Los funcionarios mexicanos percibían con claridad que era más fácil encontrar una actitud receptiva a sus problemas en el mandatario norteamericano —aunque no siempre se lograran soluciones— que atenerse únicamente a la negociación diplomática cotidiana en donde las más de las veces encontraban más obstáculos y menores frutos. El Departamento de Estado y otras dependencias de Washington no veían con buenos ojos ese recurso al ocupante de la Casa Blanca, pero esto no pareció preocupar mucho al gobierno mexicano.

Precisamente en la entrevista que, el aún presidente electo, Díaz Ordaz tuvo con Johnson se anunció que se había llegado a un "entendimiento satisfactorio" en el problema de la salinidad de las aguas del río Colorado que recibía el país, mediante un mecanismo que fue formalizado por la Comisión Internacional de Límites y Aguas, en 1965. El acuerdo implicaba reducir el volumen que México recibiría, pero se le dejaba abierta la opción de utilizar el agua bombeada del proyecto Wellton-Mohawk. A pesar de las esperanzas puestas en esa solución, el problema continuó y dio pie a una nueva serie de negociaciones en el siguiente sexenio.[18]

Díaz Ordaz aprovechó la visita de Johnson en abril de 1966 para plantear el grave problema de los precios internacionales del algodón, que habían descendido bruscamente a causa de las ventas masivas del producto que había hecho poco antes el gobierno norteamericano.

[17] Carrillo Flores llegó a considerar prácticamente iguales los casos de la posiciones mexicanas hacia Cuba y Vietnam, en cuanto ejemplos de la adopción de una actitud independiente. La información con que se cuenta hasta ahora indica que estos llamados a la paz no se vieron mal en Estados Unidos. Vale la pena, sin embargo, mencionar que algunos periódicos no presentaron como crítica la declaración de Díaz Ordaz en el congreso norteamericano (el *Evening Star*, por ejemplo), pero uno de los más influyentes, *The New York Times*, sí encontró en ellas una intención cuestionadora de la política estadounidense al respecto ("Fair and Armonious Solution to a Century Old Problem. Díaz Ordaz-Johnson", 1967).

[18] *Los presidentes ante la Nación*, t. 6, pp. 874-875.



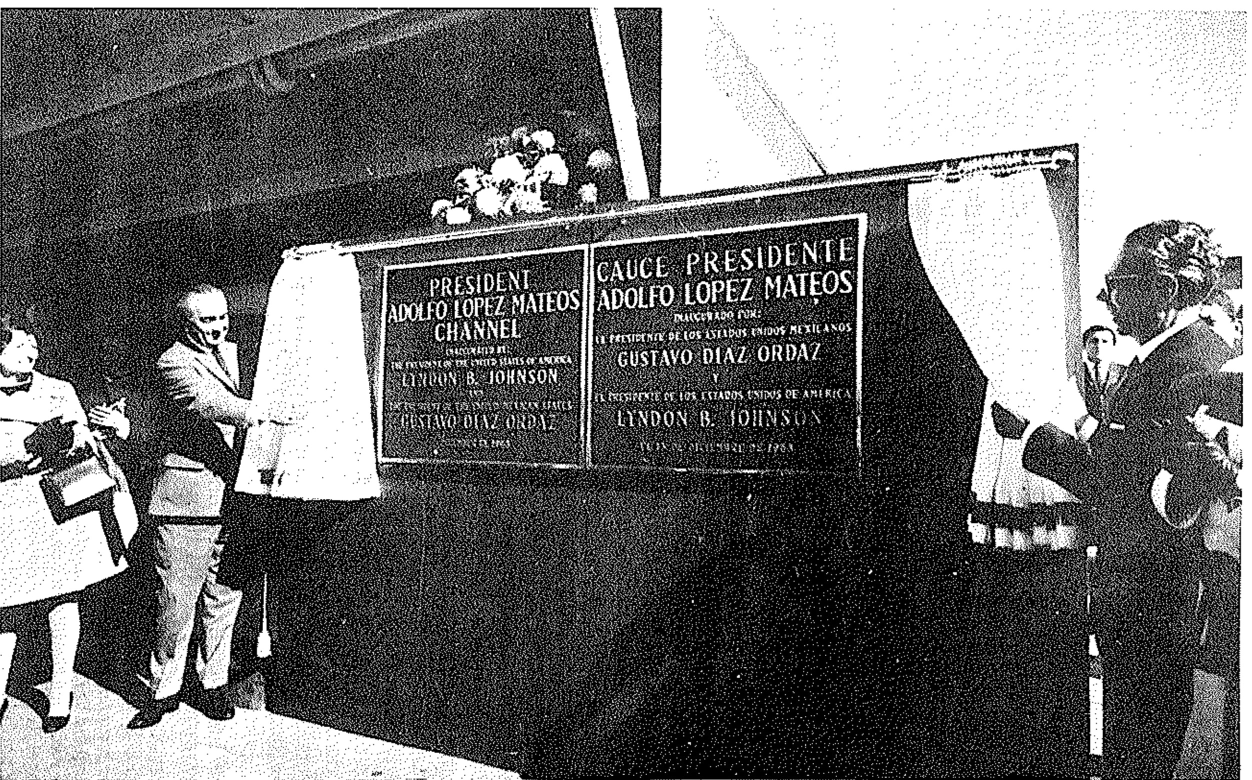
Durante la ceremonia de entrega de El Chamizal.

Los presidentes simplemente convinieron llevar a cabo consultas recíprocas sobre el asunto para estabilizar el precio de la fibra.[19]

En 1967, en cambio, tuvo lugar la entrega del territorio del Chamizal que correspondía a México, con lo que se hizo efectivo el acuerdo al que habían llegado Kennedy y López Mateos. Al año siguiente se firmó un convenio en que se otorgaban derechos de pesca entre 9 y 12 millas a los barcos de ambos países hasta 1972, convenio anunciado por Díaz Ordaz al visitar Estados Unidos en 1967.[20]

Durante ese viaje, punto más alto de las buenas relaciones bilaterales, el mandatario mexicano puso énfasis en los asuntos económicos, muy a tono con la política general del sexenio. En su discurso ante el Congreso de Estados Unidos, expuso su preocupación por las condiciones del intercambio comercial y las limitaciones que se imponían a los turistas de la nación vecina para hacer sus compras en nuestro país. Este último punto era importante en esos momentos, porque se discutía en el Capitolio

[19] *Ibid.*, p. 927.
[20] *Fair and harmonious solution*, p. 111.



Con la entrega de El Chamizal se hizo efectivo el acuerdo al que habían llegado Kennedy y López Mateos.

propuestas para restringir algunas exportaciones mexicanas. Díaz Ordaz precisó en esa ocasión que no había en él "deseo de molestar o afán de formular quejas", sino simplemente recordar un propósito que se encontraba en el espíritu de la Alianza para el Progreso.[21]

Así como las entrevistas de los presidentes, fueron también cordiales los encuentros de los congresistas de ambos países. En la Quinta Reunión Parlamentaria, celebrada en Baja California Sur, en febrero de 1965, se reiteraron las convicciones comunes sobre la adhesión a las formas republicanas de gobierno, fortalecimiento de la OEA y de la ONU y el principio de no intervención. No erraba uno de los diputados mexicanos participantes al hacer notar que el clima que prevalecía en estas relaciones se debía al progreso y la estabilidad política mexicana.[22]

Pero a pesar de las continuas muestras de buena voluntad no siempre fue posible encontrar solución pronta o satisfactoria a los problemas bilaterales. Por ejemplo, a pesar de que en las reuniones parlamentarias se manifestó con frecuencia la buena disposición de ambas partes para solucionar el problema de los trabajadores migratorios, poco se avanzó en este asunto en todo el sexenio. El último convenio que rigió la contratación de este tipo de mano de obra había expirado, como dije arriba, en 1964, lo que tuvo efectos negativos en la economía mexicana.[23] Sin embargo, el flujo de trabajadores había continuado mediante acuerdos con los granjeros estadounidenses que lo solicitaran y recibieran la aprobación del Departamento de Trabajo. Algunos cientos de miles seguían emigrando como indocumentados.

Inmediatamente después de la conclusión de los convenios el ambiente parecía favorable para llegar a acuerdos que de nuevo normaran el trabajo migratorio. En la Quinta Reunión Parlamentaria Bilateral, en febrero de 1965, los congresistas de ambos países manifestaron la necesidad de que la contratación de mexicanos tuviera un carácter legal, "incluyendo la seguridad de disfrutar de los salarios mínimos prevalecientes para los trabajadores agrícolas norteamericanos".[24]

En mayo de ese mismo año hubo un intercambio de notas entre la Secretaría de Relaciones y el Departamento de Estado, en las que se fijaron las condiciones para contratar un número limitado de braceros en

[21] *Los presidentes ante la Nación*, t. 6, p. 905.
[22] *Memoria de la Quinta Reunión Parlamentaria México-Estados Unidos de Norteamérica*, La Paz, Baja California Sur, del 11 al 18 de febrero de 1965, pp. 209 y 220-221. 21 Ángel Rogerio Cadena, *op. cit.*, p. 51.
[24] *Memoria de la Quinta Reunión Parlamentaria México-Estados Unidos*, p. 221.

regiones con escasa mano de obra.[25] Estados Unidos se comprometía a vigilar las condiciones y los salarios ofrecidos, así como la repatriación oportuna de los trabajadores.[26] La SRE también estableció desde 1965 un convenio de trabajo tipo con asociaciones agrícolas estadounidenses, que se consideraba mecanismo de transición.

Las presiones de sindicatos de Estados Unidos contribuyeron también a terminar este tipo de convenios, y desde entonces los trabajadores agrícolas mexicanos comenzaron una etapa de completa situación irregular, totalmente desprotegidos. Poco podía hacer el gobierno mexicano. En su viaje de 1967 a Estados Unidos, Díaz Ordaz expuso el problema de los braceros en una conferencia de prensa y subrayó la urgencia de encontrar una fórmula para controlar el flujo de esos trabajadores.[27]

En 1968 la SRE elaboró un nuevo "memorándum de entendimiento" con los granjeros estadounidenses para renovar los contratos, pero las autoridades migratorias decidieron que no se contratara a trabajadores mexicanos en ese año. Al año siguiente, la Asociación de Trabajo Agrícola de California-Arizona solicitó a la SRE que estudiara la prórroga de los instrumentos legales para resolver las necesidades de mano de obra requeridas para las siguientes cosechas. Las autoridades mexicanas condicionaron esa negociación a que previamente la aceptara Estados Unidos, pero las conversaciones ni siquiera llegaron a iniciarse.[28]

Hasta el fin del sexenio, el gobierno mexicano, aunque reconocía el derecho de Estados Unidos a decidir sobre sus propias leyes laborales, insistió en la conveniencia de estudiar la posibilidad de nuevos convenios, en virtud de que su falta no había detenido el flujo de migrantes, lo que se demostraba con el aumento del número de las deportaciones. Estas gestiones se hicieron tanto con el Ejecutivo norteamericano como ante los parlamentarios que asistían a las reuniones bilaterales anuales, pero no se tuvo éxito.[29]

Mientras tanto, en 1965, el gobierno puso en marcha un programa de industrialización fronteriza (las maquiladoras) que procuraría aprovechar la mano de obra que tradicionalmente cruzaba la frontera. Para atraer inversionistas, se les ofreció la exención de impuestos sobre las materias

[25] *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1964-1965*, México, SRE, 1966, pp. 512 ss.
[26] Ángel Rogerio Cadena, *op. cit.*, p. 45.
[27] *Fair and Harmonious Solution*, *op. cit.*, pp. 101-102.
[28] *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1968-69, p. 100.
[29] *Ibid.*, pp. 101-102 y 1969-1970, p. 179.

primas y equipo necesario; no tenían que ajustarse al requerimiento de un porcentaje mayoritario de capital mexicano y en su caso tampoco se aplicaba en toda su extensión la Ley Federal del Trabajo, pero se condicionaba su actividad, eso sí, a la exportación total de su producción. Este programa contaba con el visto bueno y aun con apoyo de Estados Unidos. Como complemento de este esfuerzo de retención de trabajadores, en abril de 1966 los presidentes de los dos países resolvieron crear una comisión para estudiar los niveles de vida en las comunidades a lo largo de la frontera y ver la posibilidad de mejorarlas mediante programas de urbanización y otras medidas.[30]

Con la vista hacia el Sur

Desde su campaña electoral, Díaz Ordaz habló de adoptar una política de acercamiento a las naciones centroamericanas. El desinterés que había manifestado México en aumentar sus lazos económicos con esos países después del breve auge comercial en los años de la segunda guerra mundial, comenzó a disminuir a partir de que se creó el Mercado Común Centroamericano. En los últimos años de López Mateos se había tratado de prestarles asistencia técnica y algunos inversionistas mexicanos establecieron empresas en la región. Los avances para conseguir la integración, evidentes ya al inicio del nuevo gobierno, hacían atractivo ese mercado, sobre todo porque coincidía con el convencimiento de que para ampliar y modernizar la planta industrial mexicana se necesitaba contar con mercados más amplios y no sólo el interno. En ese momento también comenzaba a advertirse el riesgo de quedar al margen de aquel mecanismo de intercambio, si no se estrechaban los lazos de inmediato.[31]

La voluntad de mantener buenas relaciones con los vecinos del sur se puso a prueba muy pronto. En febrero de 1965, tuvo lugar un incidente fronterizo, en el que la policía guatemalteca mató a un nacional mexicano e hirió a otro. El gobierno mexicano presentó una nota de protesta. Las autoridades guatemaltecas respondieron lamentando lo sucedido, no sin mencionar que guardias mexicanos habían herido a uno de sus ciudadanos el año anterior. El asunto se resolvió mediante la indemnización a los familiares afectados y el compromiso de ambos gobiernos de no usar armas de fuego en los puestos fronterizos. En todo momento

[30] *Fair and Harmonious Solution*, pp. 112-113; Ángel Rogerio Cadena, *op. cit.*, pp. 50-51.
[31] Mario Ojeda, *El surgimiento de una...*, p. 134.

el gobierno mexicano procuró que este incidente, en lugar de ahondar las fricciones bilaterales, sirviera de punto de partida para mejorar la relación.[32]

En enero de 1966, por primera vez un presidente mexicano recorrió Centroamérica. Dos ideas centrales destacaron en los discursos del presidente en su gira: solucionar amistosamente las diferencias que surgieran en las relaciones bilaterales y establecer un nuevo tipo de relaciones entre países de diferente nivel de desarrollo. "México no pretende para las demás naciones (dijo Díaz Ordaz) lo que no está dispuesto a aceptar para sí", mensaje que, indudablemente, quería que trascendiera a los países visitados.[33] Este principio, dijo Díaz Ordaz, debía regir las inversiones directas de México en industrias centroamericanas. Dio a entender que estaba dispuesto a aceptar que se impusiera al capital mexicano las condiciones que su país aplicaba a la inversión extranjera —igualdad ante la ley y posibilidad de expropiación o adquisición futura por intereses locales—, sin que se provocara un conflicto.

Insistió Díaz Ordaz que su viaje no tenía el propósito de abrir nuevos mercados para las exportaciones mexicanas, sino corregir el desequilibrio en la balanza comercial contra los centroamericanos mediante el otorgamiento de preferencias a los productos que esta región exportara a México, siempre y cuando fueran elaborados por empresas de capital mayoritariamente centroamericano. Las ventajas mutuas se basarían en la sustitución de importaciones de productos industriales a nivel regional, para que nuestros países no siguieran siendo "simple y rudimentario arsenal de materias primas". La participación minoritaria de capitales mexicanos en empresas conjuntas que se establecerían en Centroamérica era una de las formas para lograr ese avance, ya que no sólo ampliaría el mercado de esos productos a México, sino que se beneficiarían de las mismas ventajas que se habían acordado dentro de la ALALC.[34]

Díaz Ordaz elogió constantemente el proceso de integración centroamericano; subrayó que sus avances eran aún mayores que los de la ALALC,

[32] *Los presidentes ante la Nación*, t. 6, p. 892 y Antonio Carrillo Flores, "Reflexiones...", pp. 23-24.

[33] Gustavo Díaz Ordaz, "Bases de la amistad de México con Centroamérica", 12 de enero de 1966, en *Los presidentes ante la Nación*, t. 6, p. 866.

[34] Ramón Medina Luna "Proyección de México sobre Centroamérica", *México y América Latina. La nueva política exterior*, México, El Colegio de México, 1974, p. 448; *Los presidentes ante la Nación*, t. 6, p. 866; Gustavo Díaz Ordaz, *Visita a los países de Mesoamérica*, t. 1, pp. 38 y 11, 15 y 17.

y dio a entender que uno de los principales objetivos de su viaje era vincular ambos procesos de integración. Este interés en el mercado común y la disposición mexicana a otorgar créditos a las naciones vecinas se manifestó al conceder un préstamo gubernamental de cinco millones de dólares al Banco Centroamericano de Integración Económica, que debería utilizarse para adquirir productos mexicanos. También se recogió en los comunicados conjuntos la conveniencia de coordinar la exportación de materias primas para mejorar los precios de los productos naturales exportados por ambas partes.

Dadas las evidentes diferencias de posiciones políticas, sobre todo con respecto a Cuba, y la cuestión del derecho de asilo que México ejercía con frecuencia en el caso de ciudadanos de estos países, no se mencionaron estos temas en los comunicados conjuntos de los presidentes. Hubo algunas declaraciones en apoyo a las labores de la OEA, como medio de instrumentar soluciones pacíficas en los conflictos hemisféricos, otra en favor de las labores en pro del desarme de la ONU y prácticamente no se mencionó el tema de la desnuclearización de América Latina.[35]

Díaz Ordaz fue claro en su afán de concordia especialmente con uno de sus dos vecinos más cercanos, al afirmar que no podía haber entre México y Guatemala controversia que no pudiera resolverse por procedimientos pacíficos. Llegó incluso a declarar que, aunque sólo el pueblo de México podía renunciar a los derechos sobre Belice, no había en su gobierno ambiciones territoriales y que consideraba que "entre un pedazo de tierra y la amistad del pueblo guatemalteco" valía mucho más la segunda.[36]

El acontecimiento más inesperado de la gira fue tal vez la visita del presidente a la zona del canal de Panamá. Al explicar ésta posteriormente al congreso mexicano dijo que no pensaba que con ello se había excedido en la autorización que se le dio para el viaje porque se trataba de territorio de soberanía panameña. Aprovechó esa oportunidad para expresar su esperanza de que las partes interesadas lograran un acuerdo para hacer justicia al pueblo de Panamá.[37]

[31] Ronald Mayer, *op. cit.*, pp. 334.
[36] Entrevista concedida en la ciudad de Guatemala, 11 de enero de 1966, en *Los presidentes ante la Nación*, t. 6, pp. 864-865 y, t. 4, p. 926.
[37] *Los presidentes ante la Nación*, t. 4, p. 926.

Tanto en México como en Centroamérica se criticó a Díaz Ordaz por su acercamiento a algunos gobiernos impopulares. Utilizó la pregunta de un periodista de si no le importaba si eso dañaba su imagen para reiterar su posición ante los procesos políticos de sus vecinos. De manera franca respondió que "él no se metía en los asuntos de los demás".[38]

En los años siguientes, los presidentes centroamericanos visitaron México. En octubre de 1966 llegó Osvaldo López Arellano, de Honduras; en marzo de 1967, el de Guatemala, Julio César Méndez Montenegro; en junio, José Joaquín Trejos Fernández, de Costa Rica y en enero de 1968, Fidel Sánchez Hernández, de El Salvador. También se estableció la costumbre, de visitas mutuas de parlamentarios.[39] Díaz Ordaz aprovechó estas ocasiones para precisar que su país pertenecía a la ALALC porque el tamaño de su economía habría desequilibrado el Mercado Común Centroamericano.[40]

Pero ni este tipo de declaraciones ni la defensa del principio de tratamiento especial a los países de menor desarrollo económico relativo, hecha en distintas reuniones, entre ellas la Junta de Cancilleres de países de la ALALC y la Segunda Conferencia Interamericana,[41] fueron suficientes para eliminar la suspicacia de los centroamericanos. La prensa y algunos sectores políticos mantuvieron vivo el temor hacia los supuestos designios imperialistas de México. Había también razones de naturaleza económica que obstaculizaban el acercamiento, en tanto que las economías mexicana y centroamericanas eran en buen grado competidoras y no complementarias, y que los productos industriales que México esperaba exportar eran precisamente aquellos cuya producción quería impulsar el MCC.

Así pues, aunque entre 1960 y 1970, las exportaciones a Centroamérica se triplicaron y las importaciones se quintuplicaron, el conjunto del intercambio no alcanzó a representar en ese ultimo año más de 1.8% de las exportaciones y 0.11% de las importaciones mexicanos. Las inversiones apenas llegaron a 89 millones de dólares en 1972.

[38] Gustavo Díaz Ordaz, "México, respetuoso de los demás países", en *Los presidentes ante la Nación*, t. 6, p. 870.
[39] Ronald Mayer, *op. cit.*, p. 395.
[40] Medina Luna, *op. cit.*, pp. 445-446.
[41] Gustavo Díaz Ordaz, *Visita a los países de Mesoamérica*, t. 1, p. 13.

La intervención de Estados Unidos en República Dominicana y sus secuelas

Procurar un clima cordial en las relaciones bilaterales con Estados Unidos no significó cambio en la defensa de los principios de la política exterior mexicana en los organismos internacionales. A pocos meses de asumir la presidencia, Díaz Ordaz tuvo que enfrentar una difícil situación a causa de la inestabilidad política en República Dominicana y la decisión de Estados Unidos de intervenir militarmente alegando la necesidad de proteger a sus nacionales que se encontraban en esos momentos en ese país. La primera reacción del gobierno mexicano fue la de publicar un comunicado de la SRE en que se reconocían las razones de "carácter humanitario" invocadas por Estados Unidos, pero se lamentaba que hubiera sido necesario tomar una medida "que evoca(ba) tan dolorosos recuerdos en varios países del hemisferio".[42]

El siguiente paso del gobierno norteamericano, tratar de legitimar la presencia de sus tropas en suelo dominicano utilizando a la OEA, agravó el problema. En la X Reunión de Consulta de Cancilleres, convocada para tratar ese asunto, México rechazó absolutamente la creación de una fuerza interamericana *ad hoc* o permanente. Hacerlo, dijo, requeriría previamente modificar la Carta de la OEA. En cuanto al caso particular de la Dominicana, en ese momento no era posible apreciar una agresión externa o un peligro para la paz de la región como se requería en los artículos 3o. y 6o., del TIAR para tomar cualquier acción colectiva. Como alternativa propuso reafirmar los principios de no intervención y autodeterminación, la petición a Estados Unidos para que retirara de inmediato sus tropas y el nombramiento de una comisión que se encargara de examinar la situación y tomara las primeras medidas de cese del fuego y evacuación de los asilados.[43] El embajador De la Colina declaró que México se oponía a cualquier intento de legalizar "un procedimiento que tan claramente se aparta de los mandatos constitucionales", y anticipó que su país no participaría en la fuerza interamericana si se decidía formarla.[44]

Se obtuvo la aprobación de la propuesta mexicana sobre la formación de una comisión, pero los cancilleres votaron también a favor de crear una Fuerza Interamericana de Paz (catorce votos a favor, una abstención y cinco en contra, entre ellos, el del delegado de nuestro país). Díaz Ordaz

[42] *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1964-1965, pp. 40-42.

[43] *Los presidentes ante la Nación*, t. 4, p. 892; Elizabeth M. Esser, "La posición de México respecto al regionalismo", *Foro Internacional*, 7 (1967), pp. 392-399.

[44] *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1964-1965, p. 332.

refrendó, el 8 de mayo de 1965, la posición mexicana al afirmar en su mensaje a la reunión de la CEPAL que tenía lugar en México que sólo a los dominicanos correspondía decidir su forma de gobierno, con lo que aludía al origen de la revuelta militar que había motivado la intervención de Estados Unidos, por lo que desaprobaba los "actos de todos conocidos".[45]

Al sancionar la OEA la intervención estadounidense abandonaba todos los acuerdos y estatutos vigentes que prohibían la injerencia política y militar en los asuntos internos de los estados. "La frialdad mexicana se trocó en manifiesta desilusión" respecto a la organización. No fue, por lo tanto, sorprendente, que a partir de entonces México apoyara de manera tajante "la supremacía de la ONU frente a los organismos regionales". Y así, en octubre del año siguiente, el canciller mexicano fue enfático al declarar en las Naciones Unidas que esta organización no podía aceptar no tener jurisdicción en las zonas en que actuaban organismos regionales sin abdicar a su responsabilidad.[46]

A esto se añadió la decisión mexicana de rechazar, como lo había hecho desde que se creó la OEA, todo aumento en el alcance militar de la organización, idea que comenzó a flotar una vez más en el ambiente. Argentina y Brasil respondieron con interés a los primeros sondeos al respecto hechos por los Estados Unidos, el cual no pudo sacar adelante su propuesta por el rechazo de varios países en la séptima junta de comandantes de los ejércitos americanos de 1966.[47] Poco antes Díaz Ordaz había declarado durante su visita a Panamá que una fuerza tal sólo podría servir para intervenir ilegítimamente en los asuntos internos de los países.[48]

La reunión de presidentes en Punta del Este

Era difícil dejar de percibir el creciente recelo mexicano ante la cooperación hemisférica cuando se celebró (abril de 1967) la reunión de presidentes en Punta del Este, Uruguay, a sugerencia del Consejo Interamericano Económico y Social, para dar "un impulso político más eficaz a la Alianza para el Progreso".[49]

[45] "Soberanía de los pueblos", en *Los presidentes ante la Nación*, t. 6, p. 858.
[46] Mario Ojeda, *Alcances y límites...*, p 53.
[47] *Ibid.*, p. 62.
[48] "Rechazo a la fuerza armada interamericana", en *Los presidentes ante la Nación*, t. 6, p. 858.
[49] *Los presidentes ante la Nación*, t. 4, p. 929.



En la Reunión de Punta del Este, Gustavo Díaz Ordaz recalcó que la lucha por la integración de América Latina era exclusiva de sus habitantes.

La cautela de México se hizo notar desde que se hicieron los preparativos. Carrillo Flores declaró poco antes de su inauguración —con esa especie de mezcla de compromiso público y defensa anticipada recurrente— que las actividades de la reunión se iban a regir estrictamente por la agenda, que abarcaba los únicos temas sobre los que podrían tomarse acuerdos, cuyo eje era aumentar la cooperación interamericana para el desarrollo: integración económica y desarrollo industrial latinoamericano, proyectos de infraestructura multinacionales, mejoramiento del comercio internacional de América Latina, modernización y productividad rural, desarrollo educacional y tecnológico y eliminación de gastos militares innecesarios.[50]

Ese apego a la agenda no se cumplió de todo, ya que el secretario de Estado norteamericano, Dean Rusk, trató de obtener una declaración en favor de la estrategia mundial de su país y la condena a las guerrillas, que fueron calificadas de agresión indirecta que justificaba la acción conjunta. La propuesta se rechazó.[51] Es muy posible que por ello, Díaz Ordaz, a su regreso, dijo que se había logrado evitar que se plantearan temas aje-

[50] *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1966-67, p. 301.
[51] *Política*, lo. al 30 de abril de 1967.

nos a la agenda, los cuales "muy lejos de contribuir al acercamiento interamericano, distanciarían a nuestros países".[52] Díaz Ordaz no desaprovechó la oportunidad que le brindaba la reunión de presidentes para afirmar que era indispensable luchar para que la integración de América Latina siguiera siendo proceso exclusivo de los latinoamericanos, lo mismo que las decisiones, recursos, esfuerzos e imaginación para llevarla adelante, sin que ésto implicara hostilidad hacia Estados Unidos, Canadá o las otras naciones desarrolladas.[53]

En la declaración que suscribieron los presidentes se proponía vigorizar la Alpro, preparar el establecimiento, a partir de 1970, del Mercado Común Latinoamericano, fundado en la ALALC y el Mercado Común Centroamericano, cuyos vínculos deberían aumentar rápidamente.

La Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria

Pocas veces se hizo tan patente, la desilusión del gobierno de México por la marcha de la OEA y sus posibilidades futuras como en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en 1967 para reformar la Carta de la Organización. En esa reunión, la delegación mexicana se opuso, una vez más, a fortalecerla en sus aspectos políticos y, de manera tajante, expresó que en cuanto a seguridad colectiva su país no estaba dispuesto ni podía aceptar una obligación adicional. De paso, insistió en que la Carta de las Naciones Unidas tenía prioridad sobre los acuerdos regionales, y consecuente con esta posición, sumó su voto al de varios otros países para derrotar la propuesta argentina de crear un Comité Consultivo de Defensa Permanente.[54] Ya hacia finales del sexenio, el gobierno mexicano rechazó la sugerencia de Nelson Rockefeller a Nixon de que se creara un consejo de seguridad del hemisferio occidental, con la simple afirmación de que no era posible llevarla a la práctica.[55]

La actitud gubernamental hacia la ALALC

Tal vez el único organismo hemisférico al que en estos años quiso el gobierno mexicano se le otorgaran más facultades —y actuó en consecuencia— fue la ALALC. En noviembre de 1965 se llevó a cabo una

[52] *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1966-1967, pp. 300, 307 y 308.
[53] Jorge Eduardo Navarrete, "La reunión de los presidentes de América: antecedentes, debates y resoluciones", *Foro Internacional*, 7 (1%7), p. 198.
[54] Mario Ojeda, *Alcances y límites...*, pp. 54-55 y 57.
[55] *Ibid.*, p. 62.

reunión de cancilleres en Montevideo, en la cual México propuso vigorizar la estructura institucional, mediante un consejo de ministros que se reuniera periódicamente. Propuso también sustituir el régimen existente de negociación, producto por producto, por uno de desgravación lineal y automática, adoptar un sistema en el que las resoluciones se tomaran por mayoría de votos y no por unanimidad, y crear un mecanismo para solucionar las controversias que pudieran surgir.[56]

Aunque no se obtuvieron los resultados deseados en la reunión, los avances en la desgravación en el periodo de sesiones ordinarias que siguió a la reunión ministerial fueron importantes. Pero no tardaron en hacerse claras las diferencias de criterio dentro de la Asociación y tampoco los mexicanos cumplieron consistentemente con los compromisos adquiridos.

Ya en la segunda reunión de cancilleres, que se llevó a cabo a fines de 1966, era evidente el empantanamiento de la organización; no había voluntad política para seguir adelante. Las diferencias más graves fueron sobre los productos naturales. En las negociaciones para ampliar la lista común de productos, en 1967, Argentina, Brasil y México se manifestaron en contra de incluir el petróleo; Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela se opusieron a incluir el trigo.[57]

A fines de 1968 parecía imposible llegar a un acuerdo sobre los procedimientos que, a partir de 1973, deberían normar el comercio intrazonal de productos agropecuarios y sobre los que formarían parte del segundo grupo de la lista común. Resurgieron las tendencias proteccionistas y los países de menor desarrollo relativo sentían que el organismo beneficiaba en mayor medida a los más desarrollados. Además, algunos gobiernos encontraban restricciones financieras que les llevaban a imponer limitaciones al comercio exterior.

En marzo de 1969 el canciller Carrillo Flores admitió que las negociaciones estaban empantanadas y que parecía "utópico" intentar el desgravamiento de productos agrícolas entre países de industrialización tan desigual, en un subcontinente de "campesinos pobres". A su juicio, era natural que los problemas hubieran surgido al agotarse la lista "teórica" de productos que podían liberarse, dada la necesidad de comenzar a afectar industrias que ya tenían cierto desarrollo. De todas formas, añadió, era alentador que el comercio intrarregional siguiera creciendo.[58]

[56] *Comercio Exterior*, 15 (1965), p. 70.
[57] *Comercio Exterior*, 17 (1967), p. 968.
[58] Antonio Carrillo Flores, " Perspectivas actuales de la integración económica latinoamericana", *Comercio Exterior*, 19 (1969), p. 194.

En diciembre de ese mismo año, "reconociendo la imposibilidad de cumplir para fines de 1973 con los compromisos de desgravación señalados en el Tratado de Montevideo", los países miembros de la ALALC firmaron una prórroga de los mismos hasta 1980.[59]

México y la II UNCTAD

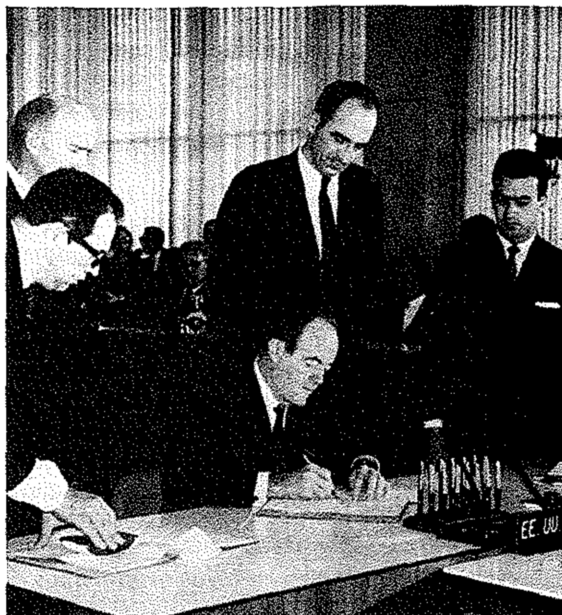
A diferencia de lo que había sucedido en la I UNCTAD a la que México envió una delegación numerosa, la que asistió a la siguiente reunión, celebrada en Nueva Delhi en febrero y marzo de 1968, sólo tenía seis personas. El subsecretario de Comercio, Plácido García Reynoso, quien encabezó la delegación, centró sus propuestas en establecer un fondo para estabilizar las existencias de las materias primas y la regulación de las ventas de los excedentes que hacían los países desarrollados, así como la aplicación de preferencias no recíprocas para las manufacturas y productos semimanufacturados de los países de menor desarrollo relativo.

La actuación de México en otros organismos de la ONU

La insistencia de México en la primacía de la ONU sobre los acuerdos regionales no alentó una participación muy activa en sus principales órganos ni en otros organismos especializados. Se mantuvo la política adoptada desde los años cincuenta de evitar ser miembro del Consejo de Seguridad puesto que eso lo podría obligar a tomar una posición en las disputas entre las potencias. Se declinó también en el sexenio diazordacista la candidatura a la Secretaría General que el grupo de países latinoamericanos ofreció al representante mexicano.[60]

La lucha por el desarme continuó. En el seno de la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina hubo intensas discusiones sobre todo en lo relacionado con la entrada en vigor del tratado. México mantenía que el tratado debería entrar en vigor entre los estados que lo ratificaran en el momento en que se depositaran los instrumentos de ratificación. Sostenía también que cuando once de los países hubieran entregado esos instrumentos, debía echarse andar el organismo latinoamericano que el tratado preveía. Otros países mantenían que su vigencia debería iniciarse cuando todos los estados para los que estuviera abierto

[59] *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1969-1970, p. 75.
[60] Antonio Carrillo Flores, "Reflexiones y testimonio...", p. 26.



El Tratado de Tlatelolco fue suscrito por catorce países comprometidos con la desnuclearización.

el tratado y los protocolos adicionales los ratificaran y se celebraran acuerdos relevantes con el Organismo Internacional de Energía Atómica por aquellos que firmaran el Tratado y el Protocolo I. Frente a un impasse, se llegó a una fórmula conciliatoria que recogía la segunda posición, pero dejaba abierta la posibilidad de que el tratado entrara en vigor para los estados que se sometieran voluntariamente al estatuto de desnuclearización, mientras se obtenían las ratificaciones de todos.

Catorce países suscribieron de inmediato el Tratado de Tlatelolco, que se abrió a firma el 14 de febrero de 1967. Brasil y Chile no lo firmaron y Argentina no lo ratificó.

Dos años después se llevó a cabo el primer periodo de sesiones del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (OPANAL), institución que estableció su sede en México. Brasil y Argentina no firmaron el tratado a pesar de los esfuerzos que se hicieron en el sexenio. Sin embargo, hubo dos avances notables. Uno, la firma de Estados Unidos del protocolo adicional y, dos, el compromiso soviético de respetar la desnuclearización de América Latina, compromiso este último al que se llegó durante la visita del canciller Carrillo Flores a la

Unión Soviética. Se intentó en este viaje que los soviéticos firmaran el Protocolo II del Tratado de Tlatelolco, aunque había pocas esperanzas de que lo hicieran como sucedió.[61]

Nubarrones en las relaciones con los vecinos

Hacia fines del sexenio algunos acontecimientos en los países vecinos presagiaban tendencias preocupantes para México. Uno de ellos fue, sin duda, la guerra entre El Salvador y Honduras, que dio un golpe seco al proceso de integración centroamericana y a su avance económico, lo que en poco tiempo contribuyó a la inestabilidad política en la zona.

Luego de la ruptura de relaciones diplomáticas, los dos contendientes pidieron a México que se hiciera cargo de representar sus intereses en las respectivas capitales de esos dos países. Al aceptar esta solicitud, la SRE aclaró que eso no significaba ser un mediador, tarea que ya estaban desempeñando los cancilleres de Guatemala, Costa Rica y Nicaragua. En la XIII Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA, convocada para estudiar el conflicto, Carrillo Flores manifestó su desacuerdo con la entrada de tropas salvadoreñas a territorio hondureño que había desatado la guerra, pero se opuso a adoptar sanciones antes de intentar una salida conciliatoria, la que finalmente se logró con el compromiso salvadoreño de retirar sus tropas.

En esos momentos, la relación de México con Cuba entraba en una etapa difícil. Desde el inicio del sexenio las relaciones habían sido frías y distantes.[62] Las presiones externas e internas pueden explicar en buena parte esta actitud, pero también contribuyó el apoyo abierto del gobierno cubano a los movimientos guerrilleros que comenzaron a surgir en varios países de América Latina. La participación de miembros del gobierno de la isla en reuniones como la Conferencia de Solidaridad de los Pueblos de África, Asia y América Latina, celebrada en La Habana en 1966, motivó críticas veladas del canciller mexicano en la reunión del consejo de la OEA. Una crítica más clara la expresaría el propio Carrillo Flores, en la XII Reunión de Consulta de Cancilleres, celebrada en septiembre de 1967, con relación al establecimiento con apoyo cubano de la

[61] Este viaje fue también aprovechado para la firma de un convenio de intercambio científico y cultural (*Tiempo*, 27 de mayo de 1968, p. 45).

[62] Véanse Gilberto Bosques, *Historia oral de la diplomacia mexicana*, p. 145 y Mario Ojeda Gómez, "Las relaciones de México con el régimen revolucionario cubano", *Foro Internacional*, 14 (1974) núm. 4.

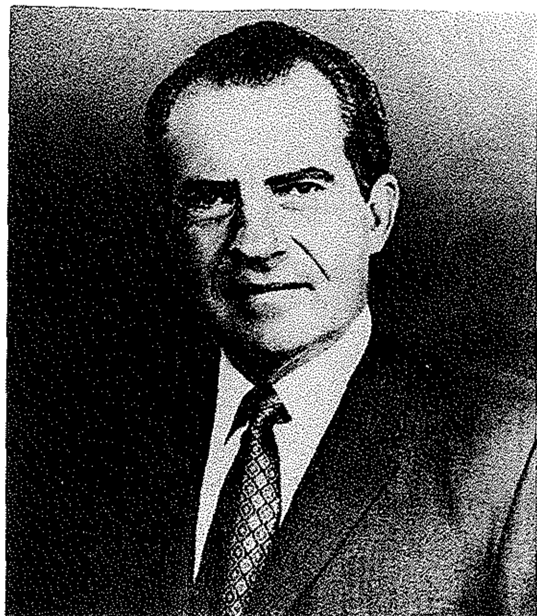
Organización Latinoamericana de Solidaridad. Haciendo mención a que los dos países habían vivido procesos revolucionarios, el canciller se preguntaba "si no sería menos áspero el camino de Cuba, si se abstuviera de actitudes que inevitablemente provocan reacciones de defensa u hostilidad en los otros pueblos latinoamericanos. Muy pronto aclaró este funcionario que su discurso no significaba un cambio en la actitud hacia el gobierno de Fidel Castro, sino una "fraternal advertencia" que ya figuraba en otras declaraciones.

En la reunión, México se abstuvo al votarse una condena al gobierno cubano por "sus actos agresivos e intervencionistas en los asuntos internos de Bolivia y otros países americanos"; votó en favor de una condena general a la "intervención directa o indirecta" de un país en los asuntos internos de otro y propuso un tercer proyecto de resolución sobre la necesidad de que los gobiernos participantes se dedicaran al desarrollo económico y social de sus pueblos "en la libertad y la democracia", sin que sus esfuerzos se detuvieran "por el propósito de ningún Estado u organización para subvertir sus instituciones". Esta propuesta, que puede interpretarse como una crítica velada a Cuba, también llevaba el mensaje implícito de que eran las condiciones de los pueblos latinoamericanos las que favorecían la existencia de un fermento revolucionario. El voto por unanimidad a esta resolución contrasta con el rechazo de una propuesta mexicana anterior, que se sometió como alternativa a la condena a Cuba, en cuanto a derivar el problema a las Naciones Unidas. Dos eran los argumentos para esa transferencia: uno, que la OEA no era suficiente para restablecer la convivencia pacífica en el continente; dos, el hecho de que pertenecían a la ONU algunas naciones hacia las cuales se dirigían las propuestas de la OLAS.[63]

A partir del año siguiente, las relaciones cubano-mexicanas pasaron de la frialdad a la recriminación mutua. Aunque el gobierno cubano no hizo declaraciones en torno al movimiento estudiantil mexicano de 1968, las fricciones aumentaron a partir del momento en que, como secuela de éste, se iniciaron los desvíos de aeronaves mexicanas hacia Cuba y el gobierno de la isla otorgó asilo a los involucrados en estas acciones.[64]

A este problema siguió una nota cubana al gobierno de México en la que se acusaba a un funcionario de la embajada de nuestro país en la isla de llevar a cabo labores de espionaje para la Agencia Central de Inteli-

[63] *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1967-1968, pp. 393 y 397.
[64] Mario Ojeda, "Las relaciones de México...", pp. 486-487.



La política de Estados Unidos hacia América Latina sufrió grandes cambios con la llegada de Richard Nixon al poder.

gencia de Estados Unidos. Se agregaba que este funcionario había actuado con pleno conocimiento de sus superiores mexicanos. Por último, se pedía la renuncia a la inmunidad diplomática del mismo para que fuera juzgado de acuerdo a las leyes cubanas. La nota fue devuelta por el gobierno mexicano alegando que contenía imputaciones inaceptables. El funcionario regresó a México sin que se le siguiera ningún juicio.[65] El sexenio se cerró con nuevas fricciones raíz del desvío a territorio cubano de otros aviones y con la amenaza mexicana de terminar el convenio aéreo vigente entre los dos países desde 1954.

Más grave aún para México fueron los signos de un cambio en la política de Estados Unidos hacia América Latina, a partir de la llegada al poder del presidente Richard Nixon, que se describió como descuido o desinterés benévolo. La atención de Estados Unidos se centró en las potencias de acuerdo con la visión de las relaciones mundiales de Henry Kissinger quien diseñó la política exterior en esos años. Para nuestro país significó abandonar la idea de que podía haber una relación especial con el vecino del norte.

[65] Véase para este punto Gilberto Bosques, (*Historia oral*..., p. 145), quien alega que durante este sexenio se favoreció el espionaje en la isla.



La cordialidad mostrada por el presidente Richard Nixon en Puerto Vallarta no coincidía con su política hacia los países latinoamericanos.

Durante su campaña presidencial, Nixon había insistido en que la Alianza para el Progreso se estaba desmoronando y que era necesario reformarla en un sentido más realista y menos demagógico. Se manifestó más interesado en el crecimiento del comercio que en los programas de ayuda y en su discurso relegó los temas de la democracia y el militarismo.[66]

El gobierno de Díaz Ordaz tomó con cautela la idea de un próximo cambio en la política estadounidense. Todavía en agosto de 1969 el presidente afirmó que no creía que la política internacional norteamericana fuera a cambiar, porque no era una simple decisión personal. Manifestó, igualmente, su esperanza de que no subirían los aranceles para los productos latinoamericanos, lo que sería un "pésimo negocio para los mismos Estados Unidos."[67] Poco antes, en el mes de abril, Carrillo Flores se felicitaba porque ninguna de las diferencias existentes entre ambos países proyectaba una sombra en la mutua amistad. Las diferencias de crite-

[66] James D. Cochrane, "Las posiciones de Humphrey y de Nixon frente a América Latina: una nota", *Foro Internacional*, 9 (1968), pp. 195-196.

[67] "Declaraciones del señor presidente de México Gustavo Díaz Ordaz, a la prensa acerca de las relaciones entre México y los Estados Unidos", Ajijic, 14 de diciembre de 1968, en *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1968-1969, pp. 133-135.



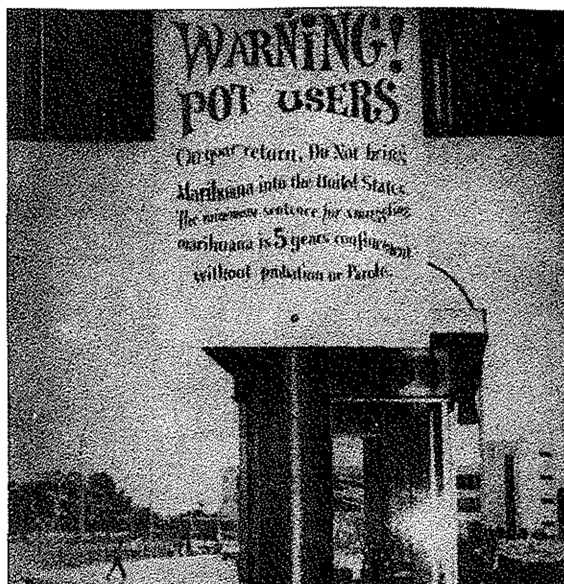
Después de la alegre inauguración de la Presa de la Amistad, Estados Unidos inició la perjudicial "operación interceptación".

rio se aceptaban y se discutían. "No deja de ser alentador (afirmaba el canciller mexicano) que el comercio haya sustituido a la política como el centro de nuestras preocupaciones".[68]

Sin embargo, fue precisamente en el área comercial en donde México sintió los primeros efectos negativos. En mayo de 1969 Washington impuso nuevas limitaciones a la importación de jitomate mexicano para proteger a los productores del estado de Florida. Este fue uno de los problemas que, en el verano de 1969, Díaz Ordaz planteó durante su entrevista con Nixon, en Puerto Vallarta. Los problemas siguieron y en noviembre de ese año el embajador Hugo B. Margáin contradijo afirmaciones del gobierno estadounidense de que mantenía los compromisos de apoyo a América Latina. Los hechos, dijo, mostraban lo contrario: cuotas limitativas, altos aranceles, impuestos compensatorios y, en general, una política cada vez más proteccionista que dañaba en especial a los países latinoamericanos.[69]

Pero fue la manera en que el gobierno de Nixon enfrentó otro problema bilateral lo que convenció a los mexicanos de que había habido un

[68] *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1968-1969, p. 219.
[69] *Comercio Exterior*, 19 (969), p. 429.



El problema del tráfico de drogas en la frontera...

cambio profundo en la forma de manejar esta relación. Pocos días después de que los dos presidentes se reunieron para inaugurar la Presa de la Amistad, se inició la "operación interceptación", durante la cual se revisaba meticulosamente a quienes cruzaban la frontera, para evitar el tráfico de drogas, lo que provocó graves trastornos en el tráfico fronterizo y perjudicó el comercio y el turismo en ambos lados de la frontera.

Se habían experimentado en el pasado aumentos ocasionales del tráfico de drogas con las consiguientes fricciones y recriminaciones mutuas. En esta ocasión, sin embargo, Washington optó por una medida unilateral, dentro de su campaña de "ley y orden", sobre cuya aplicación no consultó —ni siquiera informó— con anticipación a México. Dos o tres meses antes se había celebrado una reunión bilateral en donde se discutió el aumento de ese tráfico de drogas y se solicitó al gobierno mexicano que utilizara ciertos tipos de herbicidas para acabar con los plantíos de mariguana. Los funcionarios de México dijeron no estar dispuestos a adoptar ese procedimiento a menos que sus colegas norteamericanos hicieran lo mismo y demostraran que no tenía efectos contaminantes. La reunión terminó sin que se llegara a acuerdos concretos.[70]

[70] Richard Craig, "Operación interceptación: una política de presión internacional", *Foro Internacional*, 21 (1972) pp. 206-207.



... se trató infructuosamente en una reunión con representantes de México y de Estados Unidos.

Poco después el Departamento de Defensa de Estados Unidos prohibió a los militares visitar la ciudad de Tijuana, pero dio marcha atrás ante el enojo de sus congresistas. En las reuniones bilaterales que hubo en los dos meses siguientes no se informó a México sobre los preparativos de esa vasta operación. Aunque había rumores sobre ella, la información oficial se tuvo un día antes de que se pusiera en marcha. Díaz Ordaz aprovechó la visita de los astronautas Armstrong, Aldrin y Collins para hablar de la operación, a la que calificó de "error burocrático que ha levantado un muro de sospecha entre nuestros dos países". Carrillo Flores viajó a Washington a exponer su inconformidad; a su regreso informó que había la disposición mutua de iniciar conversaciones para resolver tan enojoso asunto. Se integró una comisión bilateral; la operación cambió de nombre y, al parecer, de naturaleza al denominársele "Cooperación".[71] Pero el daño a la confianza mutua era más difícil de reparar.

El último año del sexenio la inconformidad mexicana fue creciendo por el aumento del proteccionismo estadounidense. No fue, por lo tanto, de extrañar el tono del discurso de Díaz Ordaz durante la visita de Nixon

[71] *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1969-1970, pp. 30-31.

a la capital mexicana, en donde negó la posibilidad de un mundo estable mientras "frente a la abundancia insolente de los pocos exista la más dolorosa pobreza de los muchos". Por si pudiera pensarse que esta frase no se aplicaba a los países, precisó que hasta hacía muy poco tiempo las grandes potencias "actuaban como si la historia se hiciera con su sola voluntad", sin reparar en las naciones a las que calificaban de retrasadas.[72]

Terminaba así, con desencanto, un sexenio que se había iniciado con la confianza en que la buena voluntad bastaba para mantener una buena relación con los vecinos. Nuevas medidas tomadas por el gobierno de Nixon, no dirigidas al nuestro, sino a las naciones desarrolladas, pero que tendrían efectos muy negativos sobre nuestro país, convencieron a México de que no podría esperar un trato particular de Estados Unidos, lo que constituiría una de las importantes razones para un cambio profundo en su política exterior.

[72] Gustavo Díaz Ordaz, "Discurso pronunciado durante la cena que le ofreció al señor Richard Nixon", en *Los presidentes de México ante la Nación*, t. 6, pp. 920-921.

Conclusiones

La segunda guerra mundial impuso cambios profundos en la política exterior de México, entre los que destaca un estrecho acercamiento con los Estados Unidos, la entrada al conflicto del lado de los Aliados —si bien la participación de México en acciones militares fue muy reducida— el consecuente rompimiento de las relaciones diplomáticas con los países del Eje y la defensa decidida de la causa aliada a nivel panamericano. La cooperación con los Estados Unidos abarcó muchos campos y, a diferencia de otras épocas, se llevó a cabo mediante una serie de acuerdos formales. El gobierno mexicano no sólo aceptó, sino que procuró la vinculación de asuntos, a sabiendas de que su capacidad de negociación con su vecino era más amplia gracias al conflicto bélico y al interés que Washington tenía en la cooperación mexicana. Esta cooperación no dejó de causar roces ni estuvo exenta de presiones para que nuestro país fuera mas allá de lo que consideraba conveniente en su apoyo a los Estados Unidos, especialmente en materia militar. En éste y otros casos, el gobierno mexicano intentó por todos los medios ganar tiempo. En varias ocasiones utilizó la diferencia de posiciones mantenidas por distintas dependencias gubernamentales norteamericanas; acudir como recurso último a la Casa Blanca fue relativamente frecuente. El presidente mexicano jugó también con las diversas fuerzas políticas internas y con las actitudes individuales de los miembros de su gabinete para hacer frente a las presiones externas. En esos años el gobierno mexicano mostró gran interés en participar en la creación de organimos internacionales, con la confianza en que éstos recogerían muchos de los objetivos de los países del tamaño del nuestro. Sin embargo, este entusiasmo se fue enfriando conforme se advirtió que los países desarrollados y, en particular, Estados Unidos, tenían prioridades distintas.

En los años de la inmediata posguerra, el gobierno mexicano concentró su interés en el crecimiento económico del país basado en la sustitución de importaciones de bienes tanto industriales como agrícolas. Para impulsar su industria, cuya producción había crecido al amparo de la guerra, fue definiendo un conjunto de apoyos estatales para la misma y entre los cuales destaca el proteccionismo. Esta política iba en contra del énfasis en el libre cambio que el gobierno norteamericano veía como el fundamento mismo del nuevo orden económico que se consolidó en esos años. El gobierno de Alemán no cejó en sus esfuerzos por defender su proyecto. Al hacerlo recogió buena parte de la estrategia de negociación de su antecesor; se procuró, eso sí, evitar la vinculación de asuntos o los acuerdos formales en renglones en los que México era especialmente vulnerable. El manejo de la relación con los Estados Unidos siguió siendo parte fundamental de la política exterior del país, si bien se hizo uno que otro intento para recuperar los mercados europeos y japoneses perdidos durante el conflicto bélico. El entusiasmo en los organismos internacionales dio paso a una participación más discreta de México en los mundiales y al esfuerzo por limitar el alcance del organismo regional, sobre todo en lo referente a cuestiones de seguridad colectiva.

En los cincuenta, la profundización de la guerra fría, sobre todo a partir del conflicto coreano y su primer reflejo, aunque pálido, en Centroamérica, junto con una serie de razones internas, llevó al gobierno a una fase de aislamiento aún más acentuado. En esos años se llevaron a cabo modificaciones profundas del patrón de crecimiento económico que permitiría mantener éste a ritmo alto y por un buen número de años.

Una serie de razones internas y externas, políticas y económicas, llevaron al siguiente gobierno, el de López Mateos, a vigorizar la política exterior mexicana. Junto a un esfuerzo de diversificación de los lazos económicos, políticos y culturales del país, se llevó a cabo a nivel hemisférico la firme defensa de los principios tradicionales de autodeterminación y no intervención cuando el continente se vio inmerso en la guerra fría, a raíz de los caminos que recorrió la revolución cubana. Esta defensa, aunque vista con reticencia y aun con enojo por algunos sectores internos, contribuyó a fortalecer la legitimidad del régimen. Tuvo, también, costos en términos de tensión en la relación con Estados Unidos, aunque ésta se redujo con el tiempo, tanto por una actitud más receptiva y una mejor comprensión de la misma por parte de Washington, y en especial del presidente norteamericano, como por un distanciamiento gradual respecto a Cuba.

Aunque al parecer convencido de que México no podía mantener su aislamiento, el gobierno de Díaz Ordaz restó énfasis, una vez más, a la política exterior. En lugar de intentar acercarse a países de otros continentes, se adoptó una política de estrechar relaciones con los vecinos y, en esta ocasión, no sólo el del norte, sino también los del sur. Si bien esta política pudo llevarse a la práctica más o menos con éxito durante los primeros cuatro años del sexenio, en los siguientes dos comenzó a tener problemas dados por cambios internos tanto en Estados Unidos como en Centroamérica. El gobierno de Nixon cambió el estilo de trato a México, modificación acorde con su estrategia global, en tanto que en el sur la guerra entre El Salvador y Honduras detuvo abruptamente el proceso de integración centroamericana en el que nuestro país había puesto gran interés. Gradualmente los gobernantes mexicanos fueron percibiendo la urgencia de adoptar una política exterior más activa, que procurara promover de manera más efectiva los intereses nacionales, giro éste que intentaría darse a partir del siguiente periodo presidencial.

Bibliografía

Acheson, Dean. *Present at the Creation*, Signet, Nueva York, 1970.

Alemán, Miguel. *Libro conmemorativo de las visitas de los presidentes Harry S. Truman a México y Miguel Alemán a los Estados Unidos de América*, México, Ediciones de Homenaje de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, 1947.

Álvarez Icaza. *Belice: la crisis, el neocolonialismo y las relaciones con México*, 1978-1986, México, CIDE, 1987.

Arteaga, René. *México y la UNCTAD*, México, FCE, 1973.

Bazant, Jan. *Historia de la deuda exterior de México*, 1823-1946, México, El Colegio de México, 1968.

Bohrish, Alexander y Wolfgang König. *La política mexicana sobre inversiones extranjeras*. México, El Colegio de México, Jornadas 62,1968.

Brown, Peter G. y Henry Shue (eds.), *The Border that Joins. Mexican Migrants and U.S. Responsibility*. New Jersey, Rowman and Littiefield, 1983.

Bustamante, Jorge. *Espaldas mojadas: materia prima para la expansión del capital norteamericano*. México, El Colegio de México, Cuadernos del CES 9, 2a. edición.

Connell-Smith, Gordon. *El sistema Interamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

Cosío Villegas, Daniel. *Memorias*, México, Joaquín Mortiz, 1979.

Craig, Richard. *The Bracero Program. Interest Groups and Foreign Policy*, Austin-Londres, University of Texas Press, 1971.

Dorcely, Gerard. *La ayuda en la política exterior: el gobierno de Kennedy y América Latina*, México, El Colegio de México (tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales).

Foreign Relations of the United States, 1952-1954, Washington, United States Printing Office, 1983.

Foreign Relations of the United States, 1955-57, VI, Washington, United States Printing Office, 1987.

Garza Cárdenas, Lucinda. *Cuba y Estados Unidos, 1959-1961*. México, El Colegio de México (tesis de licenciatura), 1970.

Gourevitch, Peter. *Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crisis*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1986.

Kirk, Betty. *Covering the Mexican Front. The Battle of Europe versus America*, Norman, University of Oklahoma Press, 1942.

Loaeza, Soledad. *La política exterior del general De Gaulle*, México, El Colegio de México (tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales), 1972.

Los presidentes ante la Nación, 1821-1966, IV y VI, México, Cámara de Diputados, 1976.

Mayer, Donald Franklin, *Mexican Policy toward Central America and Panama, 1958 to 1971*, Washington, The American University (tesis de doctorado), 1974.

Meyer, Lorenzo. *Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, México, El Colegio de México, 1968.

—— y Josefina Vázquez. *México frente a Estados Unidos, un ensayo histórico, 1776-1980.* México, El Colegio de México, 1982.

Moberly, Alan Lee. *Fences and Neighbors: El Chamizal and the Colorado River. Salinity Disputes in U.S.-Mexican Relations.* Washington, American University, 1974.

Niemeyer, E. V. *Personal Diplomacy: Lyndon B. Johnson and Mexico, 1963-1968*, Austin, The University of Texas, Instituto of Latin American Studies, 269, Offprint Series.

Ojeda, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México,* México, El Colegio de México, 1976.

—— *El surgimiento de una política exterior activa.* México, SEP, 1986.

Ortiz Garza, José Luis. *México en guerra*, México, Editorial Planeta, 1989.

Ortiz Mena, Raúl *et. al. El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, México, NAFINSA, 1953.

Pellicer, Irma. *La posición mexicana en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de órgano de Consulta en la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, México, El Colegio de México (tesis de licenciatura en relaciones Internacionales), 1968.

Pellicer de Brody, Olga. *México y la revolución cubana.* México, El Colegio de México, 1973.

—— y José Luis Reyna. *El afianzamiento de la estabilidad política. Historia de la revolución mexicana*, México, El Colegio de México, 1977.

—— y Esteban Mancilla. *El entendimiento con los Estados Unidos y el desarrollo estabilizador. Historia de la revolución mexicana*, México, El Colegio de México, 1978.

Presencia Internacional de Adolfo López Mateos, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1963.

Rabe, Stephen. *Eisenhower and Latin America. The Foreign Policy of Anticommunism.* Chapel Hill, University of North Carolina, 1988.

Rogerio Cadena, Ángel. *México y Estados Unidos ante los trabajadores agrícolas migratorios, 1942-1986*, México, UNAM, FCPS, (tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales), 1989.

Sánchez Navarro, Juan. *Ensayo sobre una política de inversiones extranjeras*, México, Publicaciones de la Concanaco, 1956.

Schiesinger Jr. Arthur M., John F. Kennedy. *A Thousand Days*. Boston, Houghton Mifflin Co.

Stetson, Conn y Bryan Fairchild. *The Western Hemisphere. The Framework of Hemisphere Defense. United States Army in World War II Series y Office of the Chief of Military History*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1960.

Suárez, Eduardo. *Comentarios y recuerdos* (1926-1941), México, Editorial Porrúa, 1977.

Tello, Manuel. *México: una posición internacional*. México, Joaquín Mortiz, Cuadernos, 1972.

Torres, Blanca. *México en la segunda guerra mundial, Historia de la revolución mexicana*, México, El Colegio de México, 1979.

—— *Hacia la utopía industrial. Historia de la revolución mexicana*, México, El Colegio de México, 1984.

Torres Bodet, Jaime. *Memorias. La victoria sin alas*. México, Porrúa, 1970.

Zorrilla G., Luis. *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América, 1800-1958*, Editorial Porrúa, México, 1965.

Revistas

Comercio Exterior

Política

Problemas Agrícolas e Industriales de México

Tiempo

Artículos

Anguiano Roch, Eugenio. "México y el nuevo orden internacional", en *Política Exterior de México, 175 años de Historia.* 4, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985.

Bosques, Gilberto. *Historia oral de la diplomacia mexicana.* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985.

Cámara Textil del Norte, "Las inversiones extranjeras en México", en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, 9, (1957).

Canto, María Amparo. "La emigración de mexicanos no documentados hacia Estados Unidos", en *Política Exterior de México, 175 años de Historia,* 3, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985.

Carrillo Flores, Antonio. "La política exterior de México", en *Foro Internacional*, 6 (1965-1966).

—— "Divergencias y convergencias en materia de política exterior con Estados Unidos", en *Grandes Temas de la Política Exterior*, México, FCE, 1983.

—— "Reflexiones y testimonio acerca de la Política Exterior de México y la diplomacia mexicana", en *Política Exterior de México. 175 años de Historia*, 4, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985.

Cochrane, James D. "Las posiciones de Humphrey y de Nixon frente a América Latina: una nota", en *Foro Internacional,* 9 (1968).

Cosío Villegas, Daniel. "Rusia, Estados Unidos y América Latina", en *Ensayos y notas*, 1, Editorial Hermes, S.A. México, 1966.

Craig, Richard. " Operación Intercepción: una política de presión internacional", en *Foro Internacional*, 22 (1972).

De la Peña, Joaquín. "Las inversiones de capital extranjero en México", en De la Peña y otros, *Problemas Industriales de México*, EDIAPSA, México, 1951.

Departamento de Comercio de los Estados Unidos, "El ambiente mexicano para la inversión extranjera", en *Problemas Agrícolas e Industriales de México,* 10, (1958).

García Robles, Alfonso. "Política internacional de México", en *Seis años de actividad nacional,* México, Secretaría de Gobernación, 1946.

—— "México y el desarme", en *Política Exterior de México. 175 años de Historia,* 4, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985.

García y Griego, Manuel. "El comienzo y el final: la utilidad de la interdependencia estructural para explicar dos negociaciones sobre convenios de braceros", en Blanca Torres, ed. *La interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?,* México, El Colegio de México, 1989.

Gorostiza, José. "La tesis de México entre Chapultepec y Bogotá", *México en la IX Conferencia Internacional Americana,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Talleres Gráficos de la Nación, 1948.

Heller, Claude. "México y el Consejo de Seguridad", en *Política Exterior de México. 175 años de Historia,* 4, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985.

König, W. "México frente a la ALALC y los otros mecanismos latinoamericanos de integración económica", en *Foro Internacional,* 14 (1974).

Medina Luna, Ramón. "Proyección de México sobre Centroamérica", en *Foro Internacional,* 14 (1974).

Meyer, Lorenzo. "México-Estados Unidos: las etapas de una relación difícil", en *Política Exterior de México, 175 años de Historia,* 3, 1985.

Navarrete, Jorge Eduardo. "La reunión de los presidentes de América: antecedentes, debates y resoluciones", en *Foro Internacional,* 7 (1967).

Ojeda Gómez, Mario. "México en el exterior", en *Foro Internacional,* 6 (1965-1966).

Ojeda Gómez, Mario. "Estudio de un caso de decisión política: el programa norteamericano de importación de braceros", en *Extremos de México,* El Colegio de México, México, 1971.

Ojeda Gómez, Mario. "Las relaciones de México con el régimen revolucionario cubano", en *Foro Internacional,* 14 (1974).

Pellicer de Brody, Olga. "Cambios recientes en la política exterior mexicana", en Foro Internacional, 13 (1972).

—— "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980", en *Foro Internacional*, 21 (1980).

Reyes Heroles, Jesús. "Naturaleza del tratado comercial mexicano-norteamericano de 1942", en *Investigación Económica,* 10, (1950).

Scruggs, Otey M. "The United States, Mexico and the Wetbacks", en *Pacific Historical Review*, 30 (1961).

Indice onomástico

Ilustraciones

31 Los marinos sobrevivientes de los barcos mexicanos hundidos reciben indemnización.
Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 1.113.

36 Salida del Escuadrón 201 para la guerra de Filipinas. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 1.615.

39 "Algunos de los 300 trabajadores importados por un convenio con su gobierno".
Archivo de la Revista *Tiempo.*

46 Los presidentes Ávila Camacho y Roosevelt presencian desde su auto el espectáculo aéreo durante su visita al campo naval de entrenamiento de Corpus Christi. Archivo de la Revista *Tiempo.*

52 Luis Padilla Nervo.
Archivo de la Revista *Tiempo.*

57 Josephus Daniels, Manuel Ávila Camacho, Henry Wallace y Francisco Castillo Nájera en Palacio Nacional en septiembre de 1946.
Archivo de la Revista *Tiempo.*

60 Reunión de los cancilleres de América en la Conferencia de Chapultepec.
Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 1.789.

64 Harry S. Truman.
Archivo de la Revista *Tiempo.*

69 Líder obrero Vicente Lombardo Toledano.

74 Los presidentes Miguel Alemán y Harry S. Truman, durante la visita de éste último a México en 1947. Archivo de la Revista *Tiempo.*

75 Recepción al presidente Alemán en Washington, D.C. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 2.657.

78 Vacunación de ganado contra la fiebre aftosa.
Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 2.543.

81 Exterminio de ganado a causa de la fiebre aftosa. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 2.543.

86 El secretario de Relaciones Exteriores Jaime Torres Bodet, al centro del grupo que fue a la Conferencia de Bogotá.
Archivo de la Revista *Tiempo*.

91 Ramón Beteta.
Archivo de la Revista *Tiempo*.

94 "El embajador de Estados Unidos Walter Thurston saluda al presidente Miguel Alemán por año nuevo."
Archivo de la Revista *Tiempo*.

99 Escena de la guerra de Corea.
Archivo de la Revista *Tiempo*.

106 Dwight D. Eisenhower.
Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Presidentes. Adolfo Ruiz Cortines. Exp. 131, foto 33.

111 Vacunación de trabajadores mexicanos a su regreso al país.
Archivo de la Revista *Tiempo*.

114 Los presidentes de México, Adolfo Ruiz Cortines y de Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower, al inaugurarse la Presa Falcón.
Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 7.222.

119 El embajador de México saluda al presidente de Guatemala, Jacobo Arbenz.
Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Presidentes. Miguel Alemán. Exp. 143.

122 Reunión de los presidentes de América en Panamá. Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 10.232.

129 Reunión de los presidentes de Canadá, México y Estados Unidos en Sulphur Springs, West Virginia. Archivo de la Revista *Tiempo*.

133 Soldados cubanos.
Archivo de la Revista *Tiempo*.

134 Condenas contra Cuba.

137 El presidente Adolfo López Mateos dirige un mensaje tras la ruptura de relaciones con Guatemala por el ametrallamiento de barcos camaroneros.
Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 13.214.

139 Manifestación en Cuba tras la caída de Batista.
Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 13.227.

144 Estados Unidos intervino para evitar la compra de armamento por los cubanos.
Archivo de la Revista *Tiempo*.

145 Los presidentes Adolfo López Mateos y Dwight D. Eisenhower en Acapulco, Gro.
Archivo de la Revista *Tiempo*.

151 Los presidentes de Brasil y México, Juscelino Kubitschek y Adolfo López Mateos durante la gira de éste por Sudamérica.
Archivo de la Revista *Tiempo*.

156 El presidente López Mateos y su esposa, con el presidente de Venezuela, Rómulo Betancourt.
Archivo de la Revista *Tiempo*.

157 El presidente de Chile, Jorge Alessandri, entrega el Gran Collar al presidente López Mateos.
Archivo de la Revista *Tiempo*.

158 Adolfo López Mateos en su viaje a Perú.
Archivo de la Revista *Tiempo*.

204 El vicepresidente de Estados Unidos, Hubert Humphrey firma el Tratado de Tlatelolco.
Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 24.066.

207 El presidente de Estados Unidos Richard M. Nixon.
Archivo de la Revista *Tiempo*.

208 Richard M. Nixon y Gustavo Díaz Ordaz en Puerto Vallarta, México.
Archivo de la Revista *Tiempo*.

209 Los presidentes de México y Estados Unidos en la inauguración de la Presa de la Amistad.
Archivo de la Revista *Tiempo*.

210 Aviso colocado en el Puente Internacional en Laredo, Texas.
Archivo de la Revista *Tiempo*.

211 Reunión bilateral México-Estados Unidos sobre el asunto de las drogas.
Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica. Fondo: Hermanos Mayo. Cronológico 25.232.

Para esta edición colaboraron:
Juventina Bahena
Gilda Castillo
Eleonora Espinoza
Alicia García Cortés
María Rosa López
Alma Mendiola
Felipe Ugalde

MÉXICO Y EL MUNDO
HISTORIA DE SUS RELACIONES EXTERIORES

se terminó de imprimir en junio de 2000 en la ciudad de México. La tipografía y la formación estuvieron a cargo de Pedro Luis García y la producción de Pinacoteca Editores. La preprensa fue hecha por Sigma Color de México y la impresión por Lito-Grapo.
La presente edición consta de 1,000 ejemplares.